



Landmanagement und Leerstandspotenzialanalyse – am Beispiel der Flüchtlingsunterbringung

Fabian Thiel, Frankfurt am Main

Dieser Beitrag wurde als „reviewed paper“ angenommen.

Kurzfassung

Die Verschneidung von Geodaten als informationelle Grundlage der Innenentwicklung mit Instrumenten des Baulandmanagements ist auf einem ermutigenden Weg. Informationen aus dem Grunddatenbestand des Amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystems (ALKIS®) werden zunehmend mit Tools der Leerstandsbeobachtung harmonisiert. Ziel ist unter anderem die Identifizierung des Innenentwicklungspotenzials. Die (Geo-)Daten über Eigentumsverhältnisse sowie für die Gründe des Gebäudeleerstands sind indes nicht ohne weiteres zugänglich und oft nur mühsam zu beschaffen. Das durch Geodatenmanagement erreichte personenbezogene Wissen sowie das Kriterium „Information“ sind in den Gemeinden zwar erfüllt und vorhanden, sie dürfen aber nur unter strengen Auflagen abgerufen, veröffentlicht und weiterbearbeitet werden. Ohne Kooperation der liegenschaftsbezogenen Fachverwaltungen und ohne Geodaten austausch ist beispielsweise keine humane, adäquate Flüchtlingsunterbringung realisierbar, was am Beispiel der Stadt Frankfurt am Main gezeigt wird.

Schlüsselwörter: Baulandmanagement, Brachflächenkataster, Grundstückseigentum, Innenentwicklung, Leerstandsanalyse, Flüchtlingsunterbringung

Abstract

The intersection of geo data as an informational instrument of building land management for the potential of inner city revitalization is on an encouraging track. However, numerous legal constraints, property restrictions, risks and data privacy laws exist in Germany. These norms prevent a transparent overview of land information by ALKIS® as a tool of vacancy monitoring that is open to citizens and contains all of the public land which is unused or currently not exploited. For the citizenry and even for the staff of other communal planning and environmental administrations, the criteria “access to information” regarding public and private properties and reasons of real estate vacancy within the geo data infrastructure is difficult, cumbersome and time-consuming to obtain. The debate on open geo-data, cadastre and geo information policy already delivers manageable guidelines for the yet underdeveloped comprehensive land management as a tool to adequately re-use vacant spaces and plots for migrants and asylum-seekers. This development will be shown at the example of Frankfurt on the Main.

Keywords: building land management, brownfield cadastre, property, inner-city development, housing for refugees

1. Einleitung: Flüchtlingsunterbringung und Leerstandsanalyse unterstützt durch Landmanagement und Planungsrecht („Schaffen wir das“?)

Die Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden aus den Krisengebieten der Welt ist aktuell ein viel diskutiertes und politisch umstrittenes mediales Dauerthema. Das als ermutigend gemeinte „Wir schaffen das“ von Bundeskanzlerin Merkel wird zunehmend in Frage gestellt. Seit Ende des Zweiten Weltkriegs hat im Jahr 2014 die Anzahl der weltweiten Flüchtlinge erstmals die Rekordmarke von 5 Millionen überschritten. Analog zu Österreich ist auch Deutschland von diesen (durchaus vorhersehbaren) Entwicklungen betroffen und dadurch zwangsläufig u. a. mit der Notwendigkeit der Schaffung von Unterkünften konfrontiert. Als Zuwanderung, Einwanderung oder Migration bezeichnet man

den Zuzug aus einer anderen territorialen Einheit (Gemeinde, Kreis, Bundesland) oder aus dem Ausland, um am Zuzugsort einen festen oder – bis zur Prüfung des Asylantrags – vorübergehenden Wohnsitz zu nehmen. Abbildung 1 zeigt einen solchen temporären Wohnsitz am Beispiel der teilweisen Umnutzung einer Bundeswehr-Kaserne in Feldkirchen, in der Platz für 5.000 Flüchtlinge geschaffen wird.

Migration lässt sich – außer durch kleinteilige Verbesserung der Lebensbedingungen in den Herkunftsländern, d. h. passgenaue Ausbildung statt groß angelegter „Entwicklungshilfe“ – kaum steuern. Das Flüchtlingsthema weist offensichtliche Bezüge zur räumlichen Entwicklung, zur Landadministration, Bodenpolitik und zum Geodatenmanagement auf – sowohl was die Nutzung im Bestand betrifft, als auch die erstmalige Inanspruchnahme von Flächen im bisherigen



Abb. 1: Temporäres Zeltlager in der Kaserne in Feldkirchen (Quelle: Technisches Hilfswerk 2015; THW im Einsatz für Flüchtlinge)

Außenbereich. Im Gegensatz zur politischen und medialen Aufmerksamkeit, die das Thema Flüchtlingsunterbringung derzeit erfährt, bewegt sich die Instrumentendiskussion über die zur Realisierung der Unterbringung erforderlichen Instrumente des Landmanagements eher in ruhigem Fahrwasser. Zu Unrecht, wie ich meine. Instrumentell sind die Elemente des dynamischen (Bau-)Landmanagements, also Planung, Bewertung, Baulandbeschaffung durch Baugesetzbuch und Landbeschaffungsgesetz sowie Landadministration bedeutsam, die vor allem aus Liegenschaftskataster und einem im Idealfall digitalisierten Grundbuch besteht. Dieser Beitrag analysiert daher die Schnittstellen, aber auch Hemmnisse und (Umsetzungs-)Defizite des Landmanagements – siehe Abbildung 2 als bekannte „Münchener Pentaphonie“ [Magel 2013] – für die Flüchtlingsunterbringung.

Der Gesetzgeber hat, zumindest in Deutschland, sehr spät auf die sich abzeichnenden Entwicklungen reagiert. Einen „Masterplan Flüchtlingsunterbringung“, der auch Instrumente des Landmanagements beinhaltet, gibt es derzeit (September 2015) nicht. Bis zum 31.12.2019 kann durch das Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmengesetz in Verbindung mit dem

Bauplanungsrecht in Gewerbegebieten eine befristete Festsetzung für Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte und sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehren-



Abb. 2: „Münchener Pentaphonie des Landmanagements“ (Quelle: Magel 2013, S. 106)

de erfolgen. Bislang galt der Grundsatz, dass in Gewerbegebieten nur ausnahmsweise eine Wohnnutzung erfolgen soll. Nunmehr können dort Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahmen zugelassen werden. Flüchtlingsunterbringung ist somit – technisch gesprochen – „gebietsverträglich“ geworden, wengleich Anlagen für soziale Zwecke nur durch Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplans und nur dann realisiert werden können, wenn die Abweichung unter Berücksichtigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Leerstehende Liegenschaften, etwa zulässig errichtete Geschäfts-, Büro- oder Verwaltungsgebäude, können zur Flüchtlingsunterbringung umgenutzt werden. Weitere Befreiungs- und Ausnahmetatbestände, wie das Absehen vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung, sind nicht vorgesehen. Eine Gemeinde muss daher stets die städtebauliche Vertretbarkeit prüfen, was freilich sehr zeitintensiv ist. Wurde ein Asylantrag gestellt und sind die Flüchtling nicht oder nicht mehr verpflichtet, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, sollen sie in der Regel in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht werden.

2. Geodatenmanagement und Open Geo Data als Instrumente und Handlungsfelder der Innenentwicklung: Chancen und Hemmnisse

2.1 Geodaten als „ungehobene Schätze“: Kann Open Data auch für die Flüchtlingsunterbringung genutzt werden?

Geodaten sind in der Europäischen Union „ungehobene Schätze“. Flüchtlingsunterbringung, kommunales Flächennutzungsmonitoring und – was oft übersehen wird – auch die kommunale Liegenschaftspolitik sind auf eine Geodaten-basierte Dienstleistung angewiesen [Mäding 1998]. Hinzu kommt die Vernetzung kommunaler Infrastruktur im Sinne einer „Dienstorchestrierung“ der für die Flüchtlingsunterbringung, Verteilung und Versorgung zuständigen Ämter. Besonders Augenmerk könnte zukünftig dem Bereich Flüchtlingsunterbringung und Open Geo Data zukommen. Die „Open Data“-Bewegung war in Deutschland der Vorläufer auch für offene Geodaten. Sie geht unter anderem auf Nigel Shadbolt zurück und fokussierte zunächst weniger auf Geodaten als auf die Transparentmachung von Verwaltungshandeln und auf artifizielle Intelligenz. Seit einigen Jahren wird das Potenzial von Open Data auch für die Unterform Open Geo Data

Geobasisdatenpolitik – Rechtliche Grundlagen und Tools

Grundgesetz
Georeferenzgesetz
Geodatenzugangsgesetz
E-Government-Gesetz
Geodatennutzungsverordnung
Geodateninfrastruktur (GDI)
Richtlinie zur Schaffung einer
Geodateninfrastruktur (INSPIRE)
Bundesdatenschutzgesetz
ALKIS®/ATKIS
GeoBasisDE
Basis-DLM
Open Geospatial Consortium (OGC)

Abb. 3: Geobasis(daten)politik und deren Elemente in Deutschland als Auswahl (Eigene Zusammenstellung)

als Geobasisdaten bzw. Daten mit Raumbezug durch Lagekoordinaten für Raubeobachtung und eine ämterübergreifende kommunale Landadministration erkannt. In Deutschland finden Geodaten in folgenden Gesetzen, Richtlinien und Verwaltungsvorschriften Erwähnung: Georeferenzgesetz, E-Government-Gesetz, Geodatennutzungsverordnung sowie in der Richtlinie der EU zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur (INSPIRE-Richtlinie; siehe Abbildung 3). Die rechtliche und tatsächliche Entwicklung ist noch im Fluss. Sie ist sehr dynamisch.

Das E-Government-Gesetz hat Regelungen zur Bereitstellung von maschinenlesbaren Datenbeständen durch die Verwaltung getroffen und dadurch einen weiteren Schritt hin zu Open Data unternommen. Geodaten sind dann als „offen“ zu klassifizieren, wenn sie für jedermann frei zugänglich sind, ohne Einschränkung verwendet und weiter verarbeitet bzw. verbreitet werden dürfen. Sind diese Kriterien schon für Verwaltungsdaten im Rahmen des dynamischen Landmanagements schwierig zu handhaben, so gilt dies erst recht für offene Geodaten als eine Unterkategorie der Verwaltungsdaten. Die Einbettung (bürgeroffener) Geodaten in Landmanagement und Liegenschaftspolitik ist allerdings eine Bedingung für das Funktionieren der „Pentaphonie des Landmanagements“ [Magel 2013, S. 106; siehe Abbildung 1]. Nach dem Geodatenzugangsgesetz in Verbindung mit der Geodatennutzungsverordnung stehen diejenigen Daten nicht zur Verfügung, bei deren Herausgabe Rechte Dritter entgegenstehen. Rechte

Dritter könnten primär Rechte der privaten Grundstückseigentümer (Artikel 14 Grundgesetz) als auch der informationellen Selbstbestimmung (Artikel 2 Grundgesetz) sein. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Weg weisenden Volkszählungsurteil (Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, Band 65, S. 1 ff.) Standards für die Verarbeitung Personen bezogener Daten und Beschwerdeverfahren zu Gunsten der Auskunftspflichtigen, beispielsweise der betroffenen Grundstückseigentümer, entwickelt. Als Konsequenz ergibt sich, dass Eigentümerdaten von der Verwaltung durch die Einsicht in Melde- und Stammregister zwar erhoben, aber nicht abgerufen oder gar weiterverarbeitet werden dürfen. (Liegenschafts-)Verwaltungen in Deutschland sind gleichsam „gebrannte Kinder“, was den Umgang mit Personen bezogenen Daten und mit der genannten informationellen Selbstbestimmung der Bürger anbelangt. Zivilrechtliche Vereinbarungen zwischen einer Gemeinde und den Grundstückseigentümern dürften für einen verbesserten Zugriff – und vor allem für die interne Verarbeitung und Einbettung in die Geodateninfrastruktur – auf Geodaten der Exekutive z. B. für die Liegenschaftsrevitalisierung regelmäßig Ziel führender sein als hoheitliche Steuerungsversuche.

2.2 ALKIS und Geodateninfrastruktur als Instrumente der Leerstandspotenzialanalyse

Die Verschneidung von (offenen) Geodaten, beispielsweise als informationelle Grundlage der Flüchtlingsunterbringung, mit planungsrechtlichen und bodenpolitischen Instrumenten ist alles andere als auf einem ermutigenden Weg. Informationen aus dem Grunddatenbestand des Amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystems (ALKIS[®]) und des Grundbuchs zur Identifizierung der für eine (ggf. dauerhafte) Unterbringung geeigneter Liegenschaften sind, wenn überhaupt, erst in Ansätzen miteinander verknüpft. ALKIS[®] ist neben den offenen Geodaten ein wichtiges Instrument für eine auf Innenentwicklung und Leerstandspotenzialanalyse hin ausgerichtete kommunale Flüchtlingsunterbringungspolitik. Mit Stand von Juni 2015 ist die ALKIS[®]-Migration lediglich in den Bundesländern Berlin und Bayern noch nicht vollständig realisiert; die Einführung soll in ganz Deutschland bis Ende 2016 abgeschlossen sein [Stuedle et alii 2014]. Interessant wird dabei in den kommenden Jahren v. a. die Frage der Verknüpfung von ALKIS[®] mit weiteren Instrumenten und Systemen

des Landmanagements für die Flüchtlingsunterbringung wie etwa die Leerstandserfassung, die Eigentümerermittlung bei Leerstand sowie die Verknüpfung von (umnutzender) Bauleitplanung mit GPS und Applikationsanwendungen.

Ziel war es ursprünglich, durch ALKIS[®] eine Auskunfts- und Präsentationskomponente einzurichten, durch die Nutzer, Notare und Banken gebührenpflichtig Auszüge aus dem Liegenschaftskataster erhalten können. Dieses Modell liegt mittlerweile in Hessen bei den Ämtern für Bodenmanagement (AfB) vor. Zu fragen wäre hier: Verträgt sich der Open Geo Data-Gedanke überhaupt mit dem ALKIS[®]-Modell, nämlich richtige Informationen zum richtigen Zeitpunkt, am richtigen Ort, in der richtigen Menge, in einer adressatengerechten Aufbereitungsform sowie in der erforderlichen Qualität zur Verfügung zu stellen [siehe Weber 2013, S. 11 f.]? Die für das Landmanagement interessanten Eigentümerdaten stehen weder über eine Geodateninfrastruktur, noch über „GovData“, dem Datenportal für Deutschland, zur Verfügung. Demgegenüber ist Österreich in der „glücklichen Lage“ [Mansberger et alii 2015], dass viele Geodaten mit hoher Relevanz nicht nur für die Wertermittlung, sondern auch für die Transparenz auf dem Immobilienmarkt und die Verknüpfung mit Landmanagement-Instrumenten abrufbar sind [Twaroch und Wessely 2015]. Möglich ist eine kommunale Liegenschaftspolitik durch öffentlich zugängliche Register und Katasterinformationen, die flächendeckend gespeichert werden und ämterübergreifend abrufbar sind [Mäding 1998; Seher und Mansberger 2014]. Nur durch den Zugang zu Eigentümerinformationen ist ein umfassendes und wirkmächtiges Geodatenmanagement realisierbar, nur dann kann Asylrechts-, Boden- und Steuerpolitik zum Wohl der Allgemeinheit implementiert werden [für Österreich instruktiv und aktuell: Mansberger et alii 2015, S. 139-153].

2.3 Versuch der Zusammenführung von ALKIS und digitalisiertem Grundbuch gescheitert

Österreich ist dem Open Geo Data-Modell zum jetzigen Zeitpunkt näher als Deutschland, wo der Versuch, ALKIS[®] und das digitale Grundbuch für das Monitoring etwa des baulichen Nachverdichtungspotenzials in den Kommunen oder für die verwaltungsinterne Offenlegung von Daten zu Grundstückseigentümern zusammenzuführen, gescheitert ist. Ziel ist hierzulande als Priorität des kommunalen Baulandmanagements unter anderem die Identifizierung des

Innenentwicklungspotenzials, das auch für die Flüchtlingsunterbringung in Dienst genommen werden kann. Das Kernproblem in Bezug auf die (Geo-)Datenbeschaffung liegt darin, dass das Wissen in den Kommunen sehr wohl vorhanden ist, dass es aber kaum genutzt, veröffentlicht, weiterbearbeitet oder koordiniert werden darf. Die Daten zu Eigentumsverhältnissen, zu den Gründen des Leerstands, zum Alter der Bewohner, zur Geeignetheit der Unterbringungsmöglichkeiten und dergleichen sind nicht ohne weiteres zugänglich, ganz im Gegenteil. Das durch Geodatenmanagement, durch Open Data, offene Government-Portale und die in jüngster Zeit zweifellos verbesserte internetbasierte Kollaboration im Sinne einer „Landadministration im digitalen Zeitalter“ oder auch als „Landadministration 4.0“ zwischen den raumbezogenen Behörden erreichte Personen bezogene Wissen ist in den Gemeinden zwar vorhanden, liegt aber nicht selten brach – im wahrsten Sinne des Wortes. Eigentümerbezogene Grundstücksinformationen und der Datenschutz sind nach wie vor sakrosankt [Hogrebe und Kruse 2014, S. 157]. Dabei zeigt ein Blick nach Österreich und Dänemark, dass dort die medienbruchfreie Verwaltung und das endogene Kreativpotenzial der räumlich arbeitenden Verwaltung erheblich besser und bürgeroffener ausgestaltet sind [Prorok und Krabina 2012].

3. Kommunales Bauland- und Brachflächenkataster als Instrumente der Leerstandsanalyse

Auch im kommunalen Leerstands-, Baulücken- und Brachflächenkataster gilt unter Fachleuten die Maxime: Je kleinteiliger und grundstückseigentümnäher, desto schwieriger die Datenerhebung, -Verarbeitung und -Veröffentlichung. Dies betrifft vor allem folgende Informationen: Welche Belastungen ruhen auf einem Grundstück? Gibt es eine Nutzungsbindung? Existieren Nießbrauchsrechte und andere Servitute? Wer ist der jetzige Eigentümer? Gibt es Altlasten? Zu bedenken ist hierbei aber: Ist so viel Offenheit in Bezug auf die Grundstückseigentümer überhaupt gewünscht? Die Steuerung der Flüchtlingsunterbringung ist für eine Flächennutzungsstruktur, für die Nutzungsart und die wirtschaftliche Entwicklungsperspektive auf eine parzellenscharfe, aktuelle und umfassende Grundstücksinformation angewiesen. Diese Information liefert vor allem das kommunale Baulücken- und Brachflächenkataster gemäß § 200 Abs. 3 des Baugesetzbuchs [Thiel 2005;

Mädig 1998]. Ein solches Kataster sollte mit Open Geo Data, vor allem aber mit ALKIS[®]-Daten und – im Idealfall – mit Grundbuch-Informationen verknüpft werden, beispielsweise um bauliche Revitalisierungsvorhaben in Innenbereichen für das Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmengesetz in Verbindung mit dem Bauplanungsrecht zur Umnutzung leerstehender Gewerbeimmobilien informationell unterfüttern zu können. In der Praxis ist man freilich von solch einem Kataster, das im Optimalfall bürgeroffen sein sollte – zumindest was öffentliches Grundstückseigentum anbelangt – noch sehr weit entfernt.

Defizite gibt es auch bei der behördeninternen Vernetzung mit georeferenzierten Daten. Beispiel: Niedersachsen. Dort nutzen zwar mittlerweile 100 der insgesamt 412 Städte und (Samt-)Gemeinden das Baulücken- und Leerstandskataster. Baulücken und leerstehende Gebäude etwa zur Flüchtlingsunterbringung können über eine kommunale Internetseite angeboten werden, soweit dies von dem jeweiligen Grundstückseigentümer erlaubt wird. Die Realwelt weicht indessen auch hier aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit von dem Idealmodell ab. Rechtlich ist die Einrichtung eines Bauland- und Brachflächenkatasters gemäß auf Gemeindeebene zwar jederzeit möglich. Zu berücksichtigen ist jedoch § 200 Abs. 3 Satz 2 BauGB: „(...) soweit der Grundstückseigentümer nicht widersprochen hat“. Dieses Widerspruchsrecht stellt das größte Problem für eine auf Geodaten gestützte Übersicht über Innenentwicklungspotenziale dar [Thiel 2005]. Aus dem Beispiel Niedersachsen lässt sich lernen, dass die statistisch-technische Erfassung der Gebäudedaten nicht das Problem darstellt, etwa die Aufnahme und Speicherung von Adressen/Hausnummern, die keine Einwohnerdaten haben, wodurch sich Leerstände leicht ermitteln lassen. Indes erfasst jede niedersächsische Gemeinde für sich. Ein interkommunaler Datenaustausch ist nicht in jedem Fall vorgesehen oder erwünscht (Begründung: Kirchturmdenken der Gemeinden als Resultat der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie).

4. Leerstandsanalyse, Liegenschaftspolitik und Diensteeorchestrierung für die Flüchtlingsunterbringung in Frankfurt am Main

Der Anstieg der Zahl von Flüchtlingen und Asylbegehrenden in Deutschland und somit auch in Frankfurt am Main führt dazu, dass der Bedarf an Unterbringungsmöglichkeiten größer wird. Dies stellt die Stadt Frankfurt am Main sowie alle an-

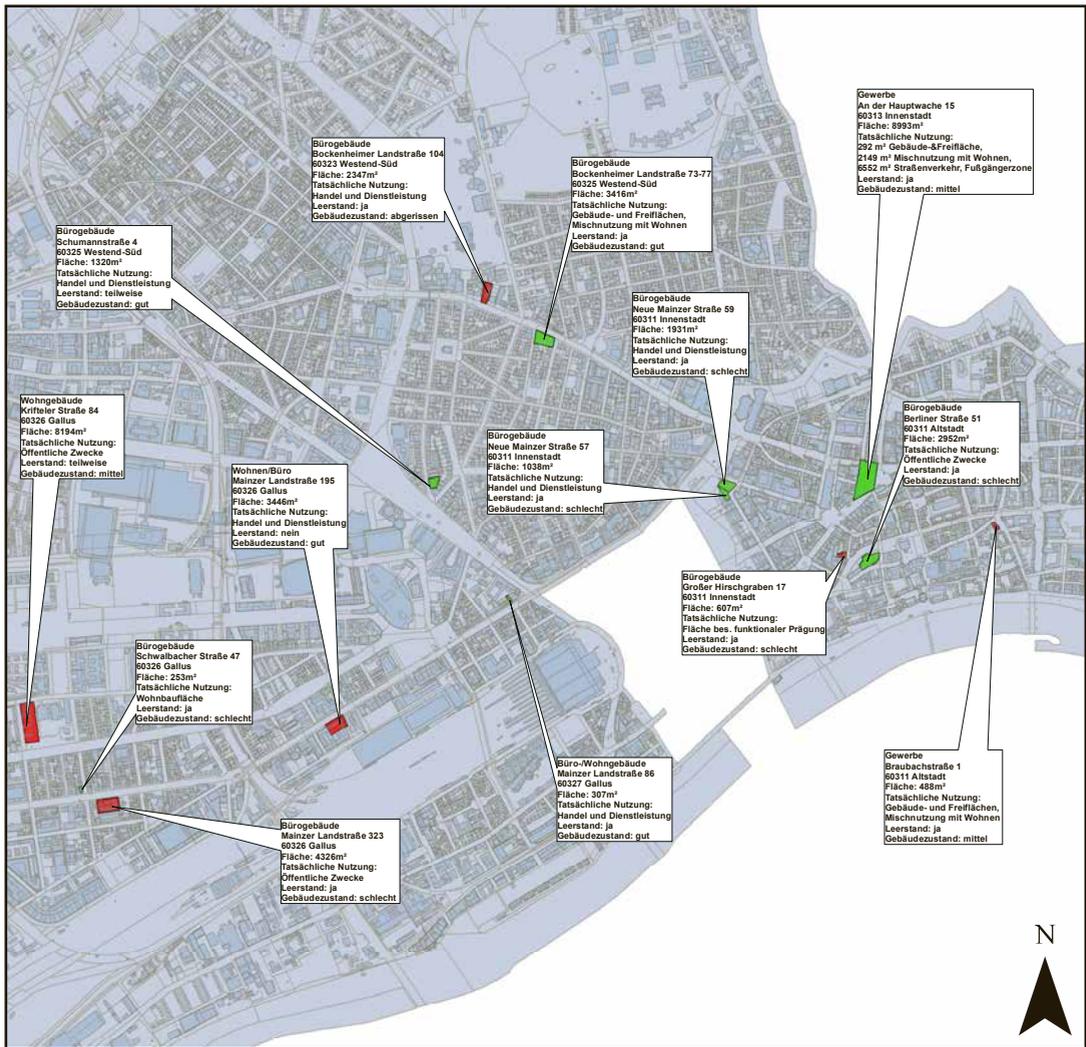
deren Kommunen vor die Herausforderung, den Mehrbedarf an Unterbringungsmöglichkeiten decken zu können. In Frankfurt wird die Situation durch das Fehlen von 25.000 Wohnungen verschärft, die pro Jahr entstehen müssten, um den Behausungsbedarf zu decken. Der Versorgungsindex beträgt derzeit lediglich 93,7%; bis zum Jahr 2030 wird mit einem Zuwachs von 100.000 Einwohnern gerechnet (Daten jeweils ohne Berücksichtigung der Flüchtlinge!). Die Schwierigkeit, eine Analyse der nach- und umnutzungsfähigen Gewerbe- und Wohnbauflächen mittels Kataster durchführen zu können, hat die Stadt Frankfurt erkannt und liefert auch die Begründung für die mangelhafte Implementation: „Leider kann aufgrund von Erfahrungen davon ausgegangen werden, dass ein Großteil der Flächenpotenziale dem Markt nicht zur Verfügung steht“, stellt die Wirtschaftsförderung unter Verweis auf die fehlende Verkaufsbereitschaft der privaten Grundstückseigentümer im Jahr 2004 fest [Magistrat der Stadt Frankfurt/Wirtschaftsförderung 2004, S. 6]. In Frankfurt ist der Umgang mit Grundstückseigentümern seit jeher problembehaftet. Zudem sind heute praktisch alle gründerzeitlichen Quartiere der Stadt von einem Aufwertungsdruck betroffen, der durch die Flüchtlingsunterbringung noch verschärft wird.

Zugleich ist indes der Leerstand mit geschätzten 2,0 Mio. m² an Gewerbe- und Büroflächen erheblich. Genaue Datenerhebungen gibt es dazu nicht; die Angaben sind widersprüchlich. Von Oktober 2013 bis Mai 2014 hat sich daher eine Projektgruppe der Frankfurt University of Applied Sciences (Leitung: Prof. Dr. Fabian Thiel; Studiengang Geoinformation und Kommunaltechnik) mit dem Phänomen leer stehender Gebäude und/oder brachliegender Flurstücke in öffentlichem Eigentum der Stadt Frankfurt, des Landes Hessen und des Bundes beschäftigt. Zielvorgabe war es, eine liegenschaftsbezogene und transparente Übersicht durch Verarbeitung der Daten aus der Bau- und Migrationsverwaltung (Bauen, Wohnen, Soziales, Bevölkerungsstruktur mit Migrations- und Flüchtlingsanteilen), mit ALKIS®-Grunddaten sowie durch empirische Erhebungen in den Stadtteilen zu entwickeln (siehe Abbildung 4). Hintergrund war die Überlegung, dass bei der Erfassung und Revitalisierung von öffentlichem Grundstückseigentum Personen bezogene Privateigentümerdaten keine Rolle spielen, die Datenbeschaffung mithin eigentlich erleichtert möglich sein sollte. Theorie und Praxis klaffen jedoch erheblich auseinander.

Für die Erstellung der Karte (Abbildung 4) war es erforderlich, eine Verknüpfung der primären ALKIS®-Daten des Amtes für Bodenmanagement (AfB) Limburg Lahn/Servicestelle Frankfurt am Main mit den Sekundärdaten des Stadtvermessungsamtes und den eigenen Erhebungen (Begehung) in einer Datenbank herzustellen (siehe Tabelle 1). Als Datengrundlage dienten digitale Auszüge aus der Liegenschaftskarte, in die aus wissenschaftlichem Interesse Einsicht genommen werden konnte und die sämtliche Flurstücke und Gebäudegrundrisse der auf subjektiven Einschätzungen der Projektgruppe beruhenden Stadtteile Gallus, Bockenheim, Westend, Gutleutviertel, Innenstadt und Altstadt beinhalteten.

Die Karte wurde mit einer Datenbank verknüpft (siehe Tabelle 1) [„Open Frankfurt“ 2014]. Diese Datenbank umfasst zwei getrennt voneinander geführte Datensammlungen, die sich nach der Herkunft der Informationsquelle unterscheiden. Die Festlegung von einheitlichen Kriterien, anhand derer die Beschreibung der begangenen Liegenschaften vollzogen wurde, war dabei für beide Datensammlungen gleich. Dies diente primär zur Schaffung eines Grades an Einheitlichkeit, der durch eine subjektive Einschätzung der Liegenschaften bedingt ist. Zur Erzeugung der Verknüpfung zwischen der Datenbank und der Kartengrundlage besteht hier die Notwendigkeit der Erstellung von eindeutigen Verknüpfungsspalten innerhalb der Attributtabelle der Datenbank und der Daten. In diesem Fall setzt sich die Verknüpfungsspalte aus den Attributen Gemarkung, Flur und Flurstück jeder Liegenschaft zusammen. In der Karte (siehe Abbildung 4), die auf den Ortsbegehungen ohne vorherige Recherche basiert, wurde der Leerstand der Liegenschaften mit Hilfe der Kategorien „Kein Leerstand“, „Kompletter Leerstand“ oder „Teilweiser Leerstand“ gekennzeichnet. Zudem wurden Informationsfelder in allen Darstellungen realisiert, denen weitere Daten zu den Liegenschaften wie zum Beispiel Gebäudeart, Fläche und Anschrift zu entnehmen waren.

Die Stadt Frankfurt besitzt einen ca. 40%igen Eigentumsanteil an der Gesamtgemarkungsfläche, bestehend wiederum sowohl aus Flurstücken als auch aus Gebäuden. Die Implementation eines Liegenschaftskatasters für öffentliches Eigentum nach oder durch vergleichbare Katastersysteme, das eingebettet ist in Migrationspolitik, Flüchtlingsunterbringung, Geodateninfrastruktur und ALKIS®-Datenverschneidung, steht auch in Frankfurt erst am Anfang. Erschwert wird die Situation dadurch, dass es in Hessen derzeit



**Übersichtskarte
"Öffentliche Liegenschaften"**

Als Datengrundlage für die Karte dienten Ortsbegehungen der Projektgruppe.

Die Ortsbegehungen erfolgten auf Grundlage der Internetplattform "leerstandsmelder.de". Weiterführende Informationen wurden beim Amt für Bodenmanagement abgefragt.

Die Einschätzungen bezüglich des Potenzials basieren auf subjektiven äußeren Eindrücken.

Weitere Informationen zu den dargestellten Liegenschaften sind den Informationsfeldern zu entnehmen.

**Legende
Potenzialübersicht**

- hoch
- niedrig

Datenquelle: ALKIS-Daten Stadtvermessungsamt FFM

Abb. 4: Übersichtskarte über leer stehende Liegenschaften in öffentlichem Eigentum im Innenbereich Frankfurts (Eigene Graphik)

(noch) kein beispielsweise mit Berlin vergleichbares offenes Geodatenportal oder ein (gesetzliches) Transparenzgesetz für Daten der Exekutive wie in Hamburg gibt. Selbst Daten über öffentliches Gebäudeeigentum, zur Leerstandsquote, über die tatsächliche, unter Umständen von der Planung abweichende Grundstücksnutzung und zu Eigentümerverhältnissen etc. sind in Frankfurt nicht für die Öffentlichkeit bestimmt und auch für die Fachverwaltung nicht ohne weiteres verfügbar.

Derzeit wird an einer Reform des Frankfurter Liegenschaftsmanagements gearbeitet. Dabei wird auch über einen veränderten Aufgabenzuschnitt der beteiligten Ämter diskutiert, unter Einschluss der für die Flüchtlingsunterbringung zuständigen Abteilungen. Vorrangig wichtig bei dieser Neuorganisation ist die Zentralisierung des Geodatenbestands, eine effiziente (Dienste-)Orchestrierung der liegenschaftsbezogenen Fachverwaltungen sowie eine Fortentwicklung der Geodateninfrastruktur, um den verwaltungsinternen Sekundärdatenbestand an Grundstücksinformationen zu aktualisieren. Ein Open Data-Portal könnte helfen, die nicht personenbezogenen Geo(basis)daten der hessischen Exekutive transparent der Öffentlichkeit zur Kenntnis zu geben. Open Data hat Frankfurt noch nicht erreicht. Aussagen über den Zustand der Gebäude in öffentlichem Eigentum, zu Lage, Anbindung, baulichen und/oder Denkmal schützen-

den Besonderheiten, Eigentümerinformationen, zur tatsächlichen Nutzung, Flächenzuschnitt, Baujahr sowie zu möglichen Wieder- und Nutzungsszenarien wären hierdurch erleichtert und erheblich effizienter als bislang möglich. Festgehalten werden kann, dass in Hessen noch erhebliche GDI-Potenziale insbesondere auf kommunaler Ebene zu heben sind [zustimmend: Köhler 2014, S. 161].

5. Fazit

Das Raumbispiel Frankfurt am Main belegt: Die in der Regel in den Kommunen durch das jeweilige Stadtvermessungsamt [Köhler 2014] erhobenen und gepflegten ALKIS®-Daten werden zwar einmalig erfasst, aber nicht aktualisiert. Informationen zu Baumängeln und weiteren gebäudespezifischen Charakteristika, die Hinweise auf die Gründe für Leerstand liefern könnten, liegen nicht vor oder sind nicht transparent verfügbar. Die Genehmigung zur Verarbeitung und Veröffentlichung der georeferenzierten Daten kann in der Regel in größeren Gemeinden Deutschlands nur von der Stadtkämmerei im Benehmen mit dem Liegenschaftsamt erteilt werden. Selbst für behördeninterne Mitarbeiter (Planungsamt, Liegenschaftsamt, Amt für Wohnungswesen, Ausländerbehörde etc.) ist generell der Zugriff auf Geodaten schwierig und zumeist nur mit erheblichem Aufwand und sogar Kosten realisierbar. Ein Open Data-Portal könnte helfen, die Geodaten der Exekutive zentralisiert der

Bezeichnung	Adresse	PLZ	Ortsteil	Leerstand	Gebäudeart
Ehem. Sozial- und Landesarbeitsgericht	Adickesallee 36	60322	Nordend-West	ja	Bürogebäude
Ehem. Bundesanstalt für landwirtschaftl. Marktordnung	Adickesallee 40	60322	Nordend-West	ja	Bürogebäude
DAS Versicherungen	Bockenheimer Landstraße 47	60325	Westend-Süd	nein	Bürogebäude
Bürogebäude	Friedrich-Ebert-Anlage 13-31	60327	Gallus	ja	Bürogebäude
ehemaliges Polizeipräsidium	Friedrich-Ebert-Anlage 5-11	60327	Gallus	ja	Bürogebäude
Bürogebäude	Georg-Voigt-Straße 10	60325	Westend-Süd	ja	Bürogebäude
Bürogebäude	Georg-Voigt-Straße 12	60325	Westend-Süd	ja	Bürogebäude
ehemalige Institutgebäude der Goethe Universität	Georg-Voigt-Straße 4	60325	Westend-Süd	ja	Bürogebäude
Bürogebäude	Georg-Voigt-Straße 6	60325	Westend-Süd	ja	Bürogebäude
Bürogebäude	Georg-Voigt-Straße 8	60325	Westend-Süd	ja	Bürogebäude
Einzelhandel	Goethestraße 26	60313	Innenstadt	ja	Einzelhandel
Einzelhandel	Goethestraße 28	60313	Innenstadt	ja	Einzelhandel
ABG	Großer Hirschgraben 17	60311	Innenstadt	ja	Bürogebäude

Tab. 1: Erfasste, leerstehende Liegenschaften in Frankfurt/Main (Auswahl)

Öffentlichkeit zur Kenntnis zu geben. Aussagen über den Zustand der Gebäude in öffentlichem Eigentum, zu Lage, Anbindung, baulichen/denkmalerschützenden Besonderheiten, Eigentümerinformationen, zur tatsächlichen Nutzung, Flächenzuschnitt, Baujahr sowie zu möglichen Wieder- und Umnutzungsszenarien nicht zuletzt für eine humane, zeitnahe und adäquate Flüchtlingsunterbringung wären hierdurch erleichtert möglich.

Referenzen

Hogrebe, F., Kruse, W. (2014): Deutschland 4.0. Industrie, Verwaltung, Standort, Wohlstand. Grundwerk zur „Verwaltung 4.0“ als Partner von „Industrie 4.0“ im Zeitalter des Internets der Dinge und der Dienste. Verlag für Verwaltungswissenschaft, Frankfurt am Main

Köhler, G. (2014): Hessisches Vermessungs- und Geoinformationsgesetz. Kommentar, 4. Auflage, Kommunal- und Schul-Verlag, Wiesbaden

Magel, H. (2013): Landmanagement im Dienste einer eigentums- und umweltfreundlichen Kommunalentwicklung. In: Vermessung & Geoinformation, Heft 4/2013, S. 101-109

Magistrat der Stadt Frankfurt am Main/Wirtschaftsförderung Frankfurt am Main (2004): Gewerbeflächenkataster. Frankfurt am Main

Mansberger, R., Liseč, A., Muggenhuber, G., Navratil, G., Twaroch, C., Wessely, R. (2015): Value-Describing Geo-Data as an Untapped Treasure for a new Mass Appraisal System in Austria. In: Hepperle, E. et alii (eds.): Challenges for Governance Structures in Urban and Regional Development. European Academy of Land Use and Development, vdf Hochschulverlag, Zürich, S. 139-153

Mädig, H. (1998): Liegenschaftspolitik. In: Wollmann, H., Roth, R. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Bundeszentrale für politische Bildung, 2. Auflage, Bonn, S. 530-540

„Open Frankfurt“ – Entwicklung und Erprobung eines öffentlichen Liegenschaftskatasters für eine transparente Bodenpolitik in Frankfurt am Main (2014): Projektbericht im Studiengang Geoinformation und Kommunaltechnik der Frankfurt University of Applied Sciences, Frankfurt am Main

Prorok, T., Krabina, B. (2012): Der Weg zur Offenen Stadt – in 15 Thesen und fünf Schritten. In: dies. (Hrsg.): Offene Stadt. Wie BürgerInnenbeteiligung, BürgerInnenservice und soziale Medien Politik und Verwaltung verändern. nww – Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien und Graz, S. 359-378

Seher, W., Mansberger, R. (2014): Landmanagement in Österreich. In: zfv, Heft 3/2014, S. 141-150

Stuedle, G., Ehrmanntraut, E., Zurhorst, M. (2014): Liegenschaftskataster und Liegenschaftsvermessungen. In: Kummer, K., Kötter, T., Eichhorn, A. (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen 2015, Berlin, Offenbach, S. 433-519

Thiel, F. (2005): Die Etablierung einer kommunalen Flächenkreislaufwirtschaft – strategische Ansätze und bodenpolitische Hemmnisse. In: UPR – Umwelt- und Planungsrecht, Heft Nr. 6/2005, S. 212-217

Twaroch, C., Wessely, R. (Hrsg.) (2015): Liegenschaft und Wert. Geodaten als Grundlage einer österreichweiten Liegenschaftsbewertung mit einem Vergleich der Wertermittlung von Liegenschaften in ausgewählten Ländern Europas. nww – Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien und Graz

Weber, M. (2013): Prüfung der Datenqualität im amtlichen Liegenschaftskataster in Bezug auf ein erweitertes Anwendungsschema. Heft 41 der Schriftenreihe Fachrichtung Geodäsie der TU Darmstadt, Dissertation TU Darmstadt

Anschrift des Autors

Prof. Dr. Fabian Thiel, Frankfurt University of Applied Sciences, Fachbereich 1 – Architektur, Bauingenieurwesen und Geomatik, Studiengang Geoinformation und Kommunaltechnik, Nibelungenplatz 1, 60318 Frankfurt am Main. E-Mail: bodenrecht@fabian-thiel.de 