



Flächennutzungsmonitoring V Methodik – Analyseergebnisse – Flächenmanagement

IÖR Schriften Band 61 · 2013

ISBN: 978-3-944101-18-7

Methodik und Ergebnisse des Flächenmonitorings und Aufbau des Flächenmanagements in Köln

Hermann Breuer

Breuer, H. (2013): Methodik und Ergebnisse des Flächenmonitorings und Aufbau des Flächenmanagements in Köln. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring V. Methodik – Analyseergebnisse – Flächenmanagement. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 61, S. 131-137.

Methodik und Ergebnisse des Flächenmonitorings und Aufbau des Flächenmanagements in Köln

Hermann Breuer

Zusammenfassung

Dieser Beitrag verfolgt das Ziel, die Grundzüge der im Kölner Amt für Stadtentwicklung und Statistik aufgebauten Informationen für ein Flächenmonitoring zu skizzieren. Flächenmonitoring kann mit seinen Informationen ein aufzubauendes Flächenmanagement umso besser unterstützen, als die Prozesse, die Flächenbedarf und -inanspruchnahme auslösen, mit Daten über Nutzer- oder Bedarfsstrukturen transparent gemacht werden.

Da Flächenverwendungsentscheidungen nicht auf Vorrat definiert werden können, sind für die Abwägungsentscheidungen Konsensbildungsprozesse erforderlich. Diese setzen neue Abstimmungssystematiken voraus, die es zu entwickeln gilt. Auf der Basis eines strategischen Entwicklungskonzeptes müssen künftig sektorale und Flächenverwendungsziele abgestimmt und Flächenverwendungskonflikte gelöst, d. h. entschieden werden.

1 Datenquellen und Informationsflüsse des Flächenmonitorings im Raumbezugssystem der Statistik

Überall, wo Flächenmonitoring stattfindet, gilt es, Berichtswege bzw. Informationsflüsse zu entwickeln, die Zustand bzw. Änderungen der Flächennutzung dokumentieren. In den Kommunen ist die Digitalisierung der grundstücksbezogenen Informationen des Liegenschaftskatasters (ALK bzw. ALKIS) der Durchbruch für kommunales Flächenmonitoring gewesen. Zu den für ein Flächenmonitoring nutzbaren bzw. übermittelten Informationen gehören Flächengröße und Nutzungsarten. Die Nutzung der Fortschreibungsstände des Liegenschaftskatasters ermöglicht sowohl den aktuellen Nutzungsstand von Flächen darzustellen, wie auch durch den Vergleich mit vergangenen Nutzungsständen zu identifizieren und zu quantifizieren.

Mit der jährlichen Übermittlung des Flächennutzungsplanes in digitaler Form können überdies Historien von Planungsständen abgebildet und durch Periodenvergleiche Entwicklungsrichtung und -tempo von Flächenverwendung beschrieben werden.

Die fortlaufende Aktualisierung der kleinräumigen Gebietsgliederung innerhalb des Raumbezugssystems der Statistik ist eine weitere Informationsquelle zur Flächenverwendung. Durch sie wird die „Inbetriebnahme“ der geplanten Nutzung

beobachtbar. So z. B., wenn auf einer als Wohnungsbau geplanten Fläche durch Verkehrserschließung und Hausnummernvergabe die Realnutzung eines Wohngebietes und seiner Baublöcke Schritt für Schritt sichtbar wird.

In Köln wird an den Informationsvoraussetzungen für ein Flächenmonitoring nicht erst seit der Digitalisierung des Liegenschaftskatasters gearbeitet. Im Raumbezugssystem der Abteilung Statistik und Informationsmanagement des Amtes für Stadtentwicklung und Statistik sind bereits durch den Aufbau und die Weiterentwicklung der kleinräumigen Gliederung, d. h. seit über 20 Jahren Grundlagen für die Beobachtung von Flächenverwendung geschaffen. Darüber hinaus sind alle verfügbaren Landnutzungskartierungen sowie Informationen über Fachplanungen genutzt worden. Großflächige bzw. flächendeckende Aufnahmen der Büronutzung in Köln, des gesamten Einzelhandels in Köln (Einzelhandelskonzept des Amtes für Stadtentwicklung und Statistik) sind im Raumbezugssystem aufgenommen. Hierauf basierende, ergänzende und weitergehende Informationen werden kontinuierlich im Raumbezugssystem eingepflegt.

Im Rahmen des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen sind die Wohnflächen, inkl. der Baulücken sowie der Planungs-, der Entwicklungs- und der Reserveflächen auf-

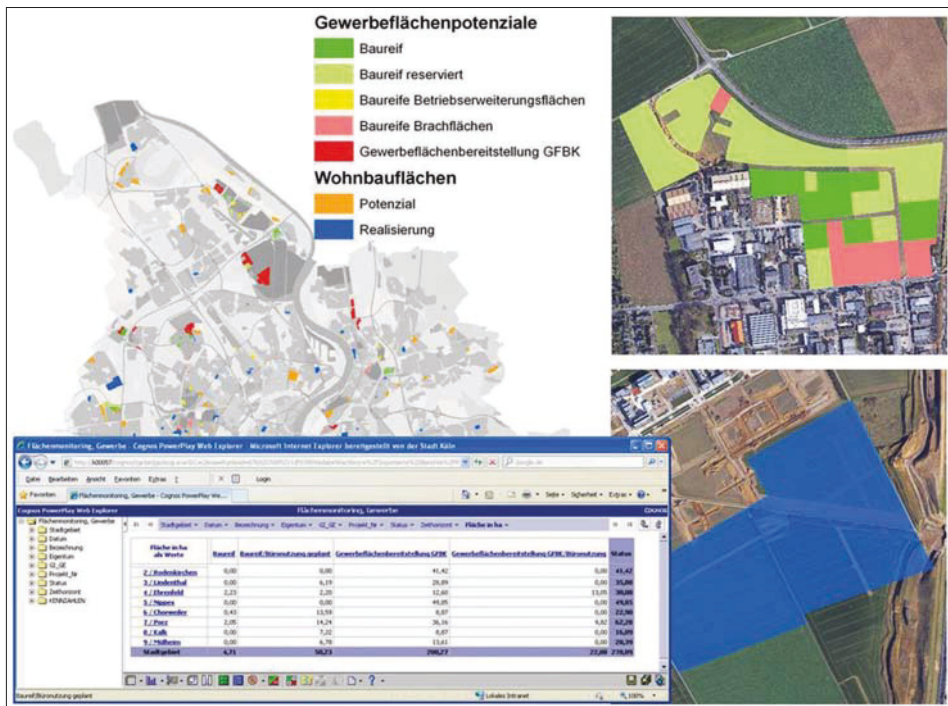


Abb. 1: Das Flächenmonitoring nutzt vielfältige Erhebungen (Quelle: Stadt Köln; Amt für Stadtentwicklung und Statistik; Raumbezugssystem)

genommen. Mit den verfügbaren Informationen aus der Fortschreibung der kleinräumigen Gliederung, z. B. über die Hausnummernfestsetzung und die eingehenden Informationen zur Erschließung, werden die Daten aus dem Flächennutzungsplan (FNP) und des Liegenschaftskatasters ergänzt und bezüglich der Realnutzung weiter qualifiziert. Insgesamt wird deutlich, dass allein mit den Daten aus ALK und FNP bestenfalls die Grundlagen erzeugt und fortgeschrieben werden können, die für ein Flächenmanagement benötigt werden.

Die Notwendigkeit ergänzender Informationen zur weiteren Qualifizierung lässt sich vor allem bei der Fortschreibung der Gewerbeflächen zeigen. Die Aufnahme der Realnutzung, auf den Industrie- (GI) und Gewerbeflächen (GE) und in den Mischnutzungsflächen (M) wird auf der Basis der FNP-Daten, der Auswertung der Flurstücke der ALK, öffentlichen Informationen sowie mit Informationen der Wirtschaftsförderung – allerdings nicht automatisiert fortgeschrieben. Durch eine Kompletterfassung und Begehung wurden die Daten über die gewerbliche Nutzung in Köln auf einen aktuellen Stand gebracht. Seitdem werden in regelmäßigen Informationstreffen alle bekannten Veränderungen vom statistischen Raumbezugssystem aufgenommen und eingepflegt.

2 Flächenmonitoring als Teil des kommunalstatistischen Daten- und Informationsangebotes

Die allgemein zugängliche Verfügbarmachung von Daten über Flächennutzung erfolgt in Köln im Amt für Stadtentwicklung und Statistik. Dies ermöglicht es, die Flächendaten mit Informationen aus dem statistischen Data Warehouse zu kombinieren. Auf diese Weise ist es möglich, die Raum- bzw. Flächennutzungsinformationen mit den Daten über Einwohner, Sozial- und Bildungsstrukturen, über Wohnungen, Verkehrsinfrastrukturen sowie auch mit Daten aus den städtischen Umfragen, soweit sie kleinräumig verfügbar sind, zu kombinieren. Kleinräumige Nutzungsstrukturen, Planungs- und Programmgebiete können sowohl in Bezug auf die Flächennutzung, die Bewohnerstrukturen, deren Nachfrage- und Bedarfslagen, ihre Teilhabe an Verkehrsinfrastrukturen, an Arbeitsplatzangeboten, Einzelhandels und Wohnungs-, Freizeit, Freiflächennutzung und Kultur- sowie Betreuungs-, Schul- und Weiterbildungsangeboten dargestellt werden.

Es existiert somit ein umfassendes Informationsangebot, das von der sektoralen und gebietsbezogenen Stadtentwicklungsplanung im eigenen Amt und auch von der sektoralen Fachplanung genutzt wird – teilweise zur Fundierung strategischer, langfristiger angelegter sektoraler Entwicklungsplanung der Fachdezernate.

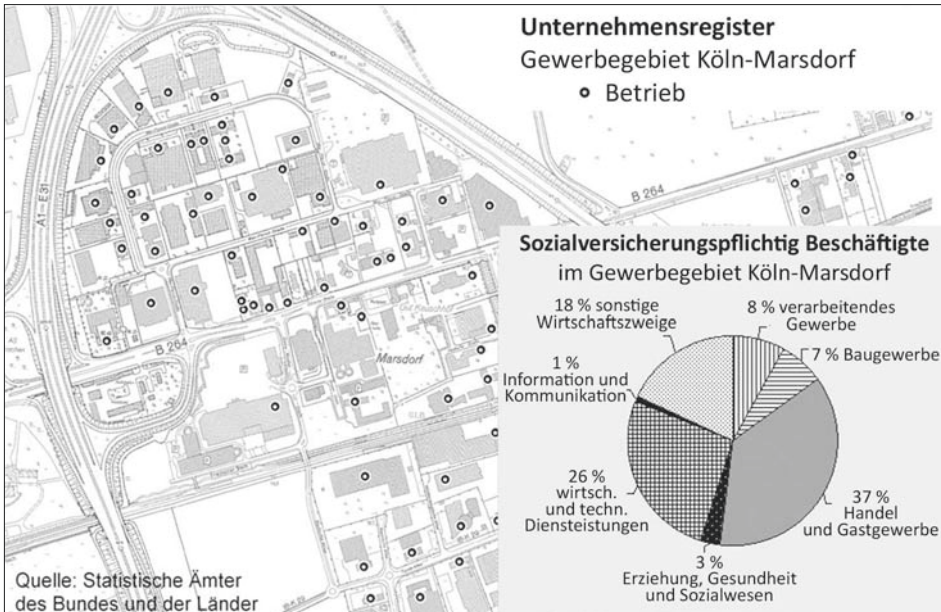


Abb. 2: Verschneidung der Flächennutzungsinformation mit den Daten aus dem Data Warehouse

3 Vom Flächenmonitoring zum Flächenmanagement – ein weiter Weg

Die Stadt Köln hat sich zur Notwendigkeit eines Flächenmanagements bekannt. Hierbei wird „Strategisches Flächenmanagement“ als „Umsetzung und stetige Weiterentwicklung von Strategien zur Steuerung von Flächenentwicklung im Hinblick auf (...) städtebauliche, ökologische und soziale Ziele unter Berücksichtigung von knappen Ressourcen und konkurrierenden Nutzungen gesehen“ (IBOMA 2011, 7)¹. Sektorale Handlungsprogramme, z. B. für den Wohnungsbau und die Gewerbeentwicklung sowie eine langfristig angelegte Bodenvorratspolitik sind Bausteine, die schrittweise zu einem strategischen Flächenmanagement zusammengefügt werden. Ohne ein verwaltungsseitig sowie mit der Politik abgestimmtes Zielsystem sind die aus den Zielen der Fachdezernate latent oder auch virulent herrührenden Flächennutzungskonflikte nicht systematisch im Sinne einer Zielsystematik auflösbar, sondern werden inkremental, von Fall zu Fall entschieden.

Ein Flächenmanagement wird hierbei als ein mit Daten fundiertes, jedoch strategisch ausgerichtetes Abstimmungsverfahren aufgefasst, das Flächenverwendungsentscheidungen auf Basis eines koordinierten und gemeinsam vereinbarten Abstimmungs-

¹ Handlungskonzept für ein strategisches Flächenmanagement in der Stadt Köln; Institut für Bodenmanagement (IBOMA), Gutachten im Auftrag der Stadt Köln, Dortmund 2011.

verfahrens trifft. Im Kern sehen die Empfehlungen des Gutachters, die Notwendigkeit des schrittweisen Aufbaus einer langfristig angelegten Bodenvorratspolitik, die weniger auf der Optimierung fiskalischer Ergebnisse, sondern stattdessen auf einer engen Verzahnung von Stadtentwicklungsplanung und Liegenschaftspolitik fußt. Hierbei wird Liegenschaftspolitik auch als Instrument der Stadtentwicklung aufgefasst

Langfristig angelegte, strategische Stadtentwicklung erfordert überdies eine Abstimmungssystematik, die auf einem System zur Abwägung von sektoralen Zielen und Interessen der Fachdezernate beruht – also auf der Ausrichtung auf ein gesamtstädtisches, strategisches Zielsystem. Ein stadtentwicklungspolitisch abgestimmtes Zielsystem, das kontroverse Zieldiskussionen über Flächenverwendung in einem organisatorisch vorstrukturierten und systematischen Konsensbildungsprozess befindet sich in Köln im Aufbau. Das Amt für Stadtentwicklung und Statistik arbeitet derzeit an einer Zielsystematik im Rahmen eines strategischen Zielsystems.

4 Monitoring als Daten- und Kommunikationsgrundlage – auch für Flächenverwendungsentscheidungen

Angesichts dieser Konstellation sind für Abwägungsentscheidungen neue Konsensbildungsprozesse erforderlich. Hierfür werden vielfältige Informationen über die Handlungsfelder benötigt, die Flächenverwendungsentscheidungen auslösen. Diese Informationen müssen einfach und verständlich sein und gleichwohl auf relevanten Daten und Indikatoren beruhen, die Orientierungsfunktion besitzen. Im Amt für Stadtentwicklung und Statistik wird u. a. für diesen Zweck ein Monitoringsystem in einer Entwicklungskooperation mit dem Fraunhofer-Institut für intelligente Analyse und Informationssysteme (IAIS) aufgebaut. Das Grundprinzip des Monitoring ist die Zusammenfassung ausgewählter Indikatoren zu einem Index. Für die zentralen Handlungsfelder der Stadtentwicklung wird in enger Abstimmung mit den zuständigen Fachdiensten jeweils ein eigenständiger Index aufgebaut. Das Kölner Monitoring ist somit ein Mehrthemen-Monitoring.

Das Kölner Monitoring weist einige Besonderheiten auf:

Das Monitoring will den Handlungsbedarf im jeweiligen Handlungsfeld abbilden, der jeweilige Index ist daher so konstruiert, dass hohe Indexwerte hohen Handlungsbedarf bedeuten. Bei den berechneten Indizes handelt es sich um zusammengefasste Indizes. Thematisch gruppierte Indikatoren werden in einem mehrstufigen Prozess zu einer gemeinsamen Kennzahl, dem jeweiligen sektoralen Index, aggregiert. Einzelne Indikatoren können dabei in unterschiedlichem Ausmaß zu dem Indexwert beitragen. Es werden zwei unterschiedliche Arten von Indizes berechnet: Zustandsindizes und Veränderungsindizes. So können sowohl die aktuelle Verfasstheit städtischer Teilräume als auch ihre Veränderung mit einem gemeinsamen Maßstab abgebildet

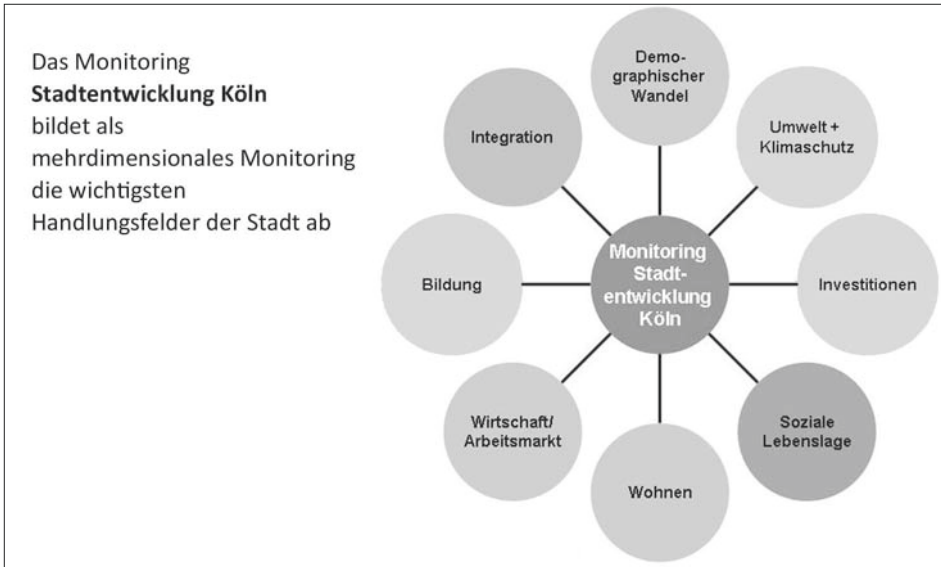


Abb. 3: Das Kölner Monitoring ist Mehrthemen-Monitoring (Quelle: Stadt Köln; Amt für Stadtentwicklung und Statistik zusammen mit dem Fraunhofer-Institut für Intelligente Analyse- und Informationssysteme IAIS)

det und vergleichbar gemacht werden. Das mit einem Index beabsichtigte intuitive Verständnis der Indexausprägung ist der kommunikativen Wirkung der Finanzindizes entlehnt: hohe bzw. steigende Finanzindizes bedeuten Verbesserungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – hohe bzw. steigende Indices der Kölner Monitorings Stadtentwicklung zeigen hohen bzw. gestiegenen Handlungsbedarf an. Die Indices der Handlungsfelder sind auf die gesamtstädtische Ausgangssituation des Jahres 2005 im jeweiligen Handlungsfeld basiert, wobei Indikatoren jeweils mit dem Basiswert 100 starten.

Das Kölner Monitoring ist geeignet, die Entscheidungsunterstützung der wichtigen Handlungsfelder zu verbessern. In Verbindung mit den Maßnahmen der Fachverwaltung erscheint eine Wirkungsbeobachtung des Ressourceneinsatzes möglich: Die Ergebnisse des Monitorings können zeigen, ob sich der Handlungsbedarf vermindert und ob sich städtische Teilräume in Bezug auf die Ziele der Handlungsfelder verbessern, in den beobachteten Teilräumen die Situation unverändert bleibt, oder sogar der Handlungsbedarf weiter zunimmt.

Von Politik und Fachverwaltung anerkannte, systematische und einfach zu verstehende Informationsgrundlagen sind überdies erforderlich, um die zu erarbeitenden strategischen Zielstellungen, die notwendiger Weise grundsätzlich und nicht für den konkreten Flächenverwendungsfall beschrieben sind, mit abwägungsrelevanten Informationen und Daten für Flächenverwendungsentscheidung zu ergänzen.

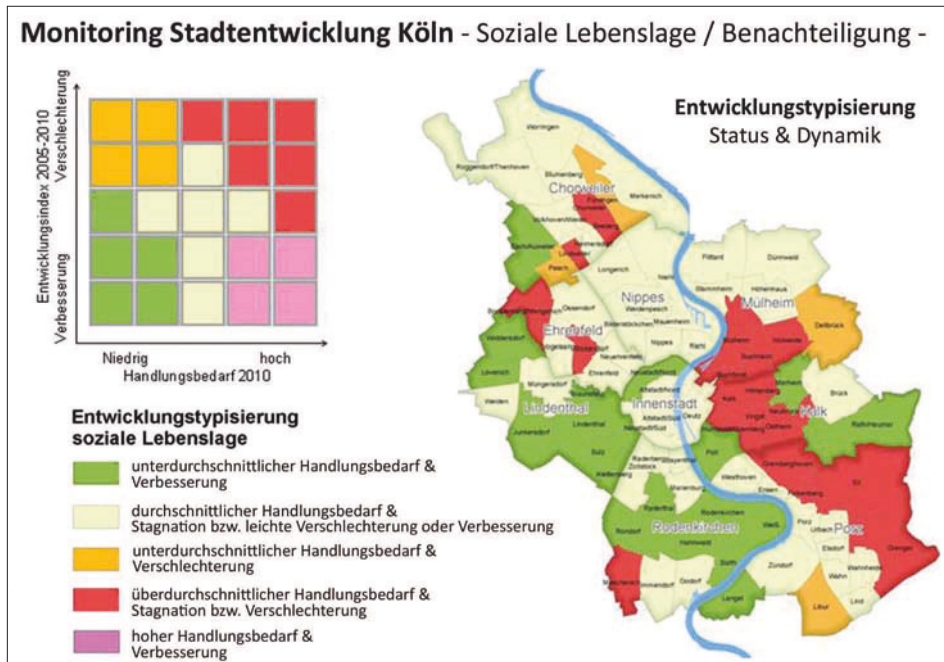


Abb. 4: Kleinstädtische Entwicklungstypisierung im Monitoring (Quelle: Stadt Köln; Amt für Stadtentwicklung und Statistik zusammen mit dem Fraunhofer-Institut für Intelligente Analyse- und Informationssysteme IAIS)

5 Fazit

In Köln wird an der Entwicklung eines Flächenmanagements weiter gearbeitet. Eine hierzu gebildete, dezernatsübergreifende Arbeitsgruppe arbeitet an den Grundsätzen und einer Entscheidungssystematik zur Organisation von Flächenverwendungsentscheidungen. Die aktuelle Beschlusslage, das vorhandene Stadtentwicklungskonzept durch ein neues, strategisches Stadtentwicklungskonzept fortzuschreiben, schafft mittelfristig auch einen neuen Handlungsrahmen für ein Flächenmanagement. Die Erarbeitung einer strategischen Zielsystematik wird die bereits bestehenden sektoralen Zielstellungen der Dezernate zu einem Zielsystem zusammenfassen müssen. Hierbei gilt es, Zielszenarien zu entwickeln, die Wirkungsrichtung und -stärke der sektoralen und übergreifenden Ziele aufeinander abstimmen. Dies ist ein extrem informationsbedürftiger Prozess, der durch das Monitoring in Verbindung mit dem Flächeninformationssystem unterstützt wird.