

Strategisches Flächenmanagement in Solingen: Sachstand, Einbindung und Nutzen eines ExWoSt- Forschungsfeldes

Berg, Tobias; Gottlieb, Julia; Steinhoff, Michael; Vorkötter, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Berg, T., Gottlieb, J., Steinhoff, M., & Vorkötter, P. (2018). Strategisches Flächenmanagement in Solingen: Sachstand, Einbindung und Nutzen eines ExWoSt-Forschungsfeldes. *Stadtforschung und Statistik : Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker*, 31(2), 35-39. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60152-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Tobias Berg, Julia Gottlieb, Michael Steinhoff, Peter Vorkötter

Strategisches Flächenmanagement in Solingen

Sachstand, Einbindung und Nutzen eines ExWoSt-Forschungsfeldes

Vor dem Hintergrund der immer noch anhaltenden Flächeninanspruchnahme haben Bund, Länder und Kommunen in den letzten Jahren ihre Bemühungen verstärkt, die gesetzlichen und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen zu ändern, um diese Entwicklungen zu stoppen bzw. zu verlangsamen.

Auch in der Stadt Solingen wurden und werden unterschiedliche Ansätze verfolgt, in denen die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und die Flächenkreislaufwirtschaft wichtige Aspekte darstellen.

Bereits seit mehreren Jahren arbeitet die Stadt Solingen mit Flächeninformations- und Monitoringsystemen, deren Sachstand und Perspektiven nachfolgend dargestellt werden. Zudem wird herausgestellt, welcher Nutzen für die Kommune in der Teilnahme an dem ExWoSt-Forschungsfeld „Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen“ liegt.

Tobias Berg

Sachgebietsleiter Verfahren und Sicherung der Bauleitplanung/Bauberatung

✉ t.berg@solingen.de

Julia Gottlieb

Leiterin Stadtdienst Planung, Mobilität und Denkmalpflege

✉ j.gottlieb@solingen.de

Michael Steinhoff

Leiter Stadtdienst Vermessung, Kataster

✉ m.steinhoff@solingen.de

Peter Vorkötter

stellvertretender Leiter Stadtdienst Natur und Umwelt

✉ p.vorkoetter@solingen.de

Schlüsselwörter:

Wohnbaulandmanagement –
Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen –
Brachflächenkataster/Brachflächenmanagementsystem –
Wohnbaulandkataster

Wohnbaulandmanagement der Stadt Solingen

Zur Steuerung einer der Nachfrage und den Zielen der Solinger Wohnbaulandstrategie angepassten und angemessenen Wohnbaulandentwicklung wurde in Solingen im Jahr 2006 beschlossen, als aussagekräftige Datenbasis ein auf einem geographischen Informationssystem (GIS) basiertes Kennzahlensystem zur Wohnbaulandentwicklung, zu den Wohnbaulandpotenzialen in beplanten und unbeplanten Bereichen, zur Bautätigkeit, zu den Immobilienumsätzen, zur Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt (insbes. Wohnungsleerstand) und zum Kompensationsflächen-Management aufzubauen.

In einem ersten Schritt wurde 2006 in Kooperation von drei Stadtdiensten aus dem Ressort 5 Planen, Bauen, Umwelt und Verkehr (SD Planung, Mobilität, Denkmalpflege, SD Vermessung, Kataster und SD Bauaufsicht) damit begonnen, ein verwaltungsinternes digitales Wohnbaulandmanagement aufzubauen und ein Fortführungskonzept hierfür zu entwickeln. Eine digitale Ersterfassung aller städtischen und privaten Nettowohnbauflächen und -reserven erfolgte im Geoinformationssystem (GIS) durch die systematische Auswertung von kommunalen Geobasis- und Geofachdaten (z. B. Liegenschaftskarte, Luftbilder, Bebauungspläne, Flächennutzungsplan) mit teilweise anschließender Ortsbesichtigung und Beurteilung der Flächen durch die Bauberater des Stadtdienstes Planung, Mobilität und Denkmalpflege. Die erfassten Objekte wurden datenbankbasiert abgelegt und mit fortschreitender Entwicklung der Geodateninfrastruktur der Stadt Solingen zu einem späteren Zeitpunkt in das zentrale Geodatawarehouse der Stadt Solingen überführt.

Bei der Erfassung wurden die folgenden Nettowohnbauflächentypen unterschieden:

- Nettowohnbauflächen in Baulücken
- Nettowohnbauflächen in rechtsverbindlichen Bebauungsplänen
- Nettowohnbauflächen in Bebauungsplanentwürfen, für die der Beschluss über die Öffentlichkeitsbeteiligung getroffen wurde (Nettowohnbauflächenentwicklung)
- Nettowohnbauflächen im Flächennutzungsplan (Nettowohnbauflächenreserven)

Zu den erfassten Flächen wurden (wenn möglich und sinnvoll) verschiedene Sachdaten erfasst. Hierzu zählen: Datum Ersterfassung, Datum letzte Änderung (Stand), Stadtbezirk, Lagebezeichnung, Ausweisung im FNP, Festsetzungen im B-Plan,

Anzahl der Vollgeschosse in der Nachbarschaft, Nettowohnbaufläche in m², Anzahl der möglichen Wohneinheiten bzw. Hauseinheiten, Angaben zum Bebauungsplan (Bezeichnung, Datum der Rechtsverbindlichkeit), Bodenordnung erforderlich (ja, nein), Anzahl der möglichen Vollgeschosse, Straßenschluss (vorhanden, provisorisch, nicht vorhanden), Bestandspflege und Lückenschließung, Umnutzung von Flächen in Wohnen, Nachverdichtung und Ergänzung, Neubaugebiet am Siedlungsrand.

Präsentiert werden die erfassten Nettowohnbauflächen mit einem WebGIS (Geomedia RPI) als zentralem Auskunftssystem für Geodaten in der Stadt Solingen. Die grafisch erfassten und mit Sachdaten hinterlegten Flächenobjekte können im WebGIS flexibel und tiefgehend ausgewertet und analysiert werden. Zudem lassen sich die Ergebnisse automatisiert in entsprechende Berichte übertragen.

Der erstmalig erfasste Datenbestand wird anhand speziell programmierter Workflows im WebGIS kontinuierlich fortgeführt und gepflegt. Aktuelle städtebauliche Planungen (Planänderungen, neue Planungen, Neueinschätzung von Potenzialen) werden regelmäßig in das Wohnbaulandmanagement eingepflegt, so dass ein stets aktueller Datenbestand an Potenzialflächen verfügbar ist. Das aktuelle Baugeschehen (Inanspruchnahme der Potenziale) wird über einen direkten Zugang aus dem WebGIS auf die GEKOS-Daten des Stadtdienstes Bauaufsicht (Bauanträge, Baugenehmigungen, Baufertigstellungen) ausgewertet. Die zu Wohnbauzwecken in Anspruch genommenen Flächen werden digitalisiert und die nicht mehr zur Verfügung stehenden Potenzialflächen fortgeführt.

Interner Nutzen der Daten:

- Das Wohnbaulandmanagement bildet als interdisziplinäres Steuerungssystem eine wichtige Grundlage für ein flächenbezogenes Berichtswesen. Es dient einer kontinuierlichen und flexiblen Ableitung von Wohnbaulandberichten und Wohnbaulandstatistiken als Informationsquellen für das städtische Flächenmanagement. Anhand der Datenbasis des Wohnbaulandmanagements kann die Maßnahmen- und Ressourcenplanung bedarfsgerecht an eine nachhaltige Siedlungsentwicklung angepasst werden. Trends und Entwicklungen lassen sich zeitnah und zutreffend auf einfache Weise erkennen. Die Daten liefern einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der Flächensparziele.
- Datengrundlage bzw. Datenabgabe für das Siedlungsmonitoring der Bezirksregierung Düsseldorf
- Verwendung für die Flächennutzungsplanung

Einbindung und Nutzen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen“

Das ExWoSt-Forschungsfeld zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen

Ausgelöst durch die wohnungsrelevanten Entwicklungen der letzten Jahre, wie anhaltende regionale Wandlungsgewinne, Geburtenzuwächse oder den Rückgang von Mietpreisbindungen im geförderten Wohnungsbau, hat die Stadt Solingen im Frühjahr 2016 das Thema Wohnungsbau zu einem Handlungsschwerpunkt gemacht. So

werden fortlaufend Möglichkeiten zur Unterstützung und Förderung der Wohnungsbauentwicklung geprüft. Einen wesentlichen Baustein stellt dabei auch die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen dar, um überwiegend private Grundstücke mit Baurecht dem Markt zuzuführen, da die Stadt Solingen selbst nur über äußerst wenige Baugrundstücke verfügt.

Die Stadt Solingen hat sich daher für die Teilnahme am Forschungsfeld „Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen für Wohnen in wachsenden Kommunen – Erhebung und Erprobung von Bausteinen eines aktiven Managements“ im Rahmen des ExWoSt (Experimenteller Wohnungs- und Städtebau) beworben und wurde als eine von insgesamt acht Modellkommunen ausgewählt. Die einzelnen Modellkommunen verfolgen dabei sehr unterschiedliche Ansätze, so dass innerhalb des Forschungsfeldes ein breites Spektrum an Ansätzen, Strategien und Instrumenten abgedeckt wird. Ziel des Projektes ist es, durch die Erprobung und Anwendung verschiedener Strategien und Instrumente sowie durch ein aktives Management vorhandene Innenentwicklungspotenziale – ob Baulücke, Brachfläche, minder-/untergenutzte Grundstücke sowie Nachverdichtungspotenziale in Bebauungsplangebieten mit bestehenden aber noch nicht genutzten Baurechten – kurz- bis mittelfristig für den Wohnung(neu)bau zu mobilisieren.

Nach der dreijährigen Laufzeit (2017 bis Ende 2019) soll die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen als Daueraufgabe im Stadtdienst Planung, Mobilität und Denkmalpflege verankert werden.

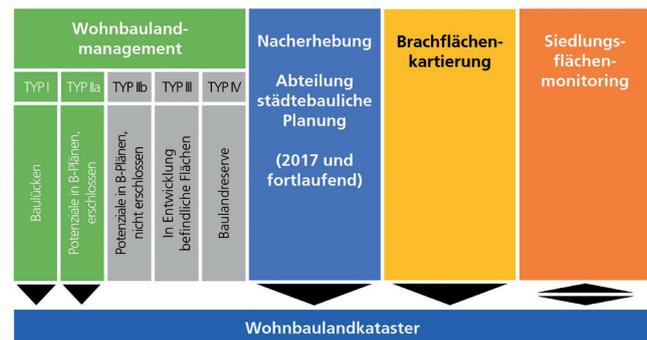
Nähere Informationen zu dem o.g. Forschungsfeld und den Modellvorhaben können über folgenden Link eingesehen werden:

<http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2017/innenentwicklungspotenziale/01-start.html?nn=430172>

Externer Nutzen der Daten

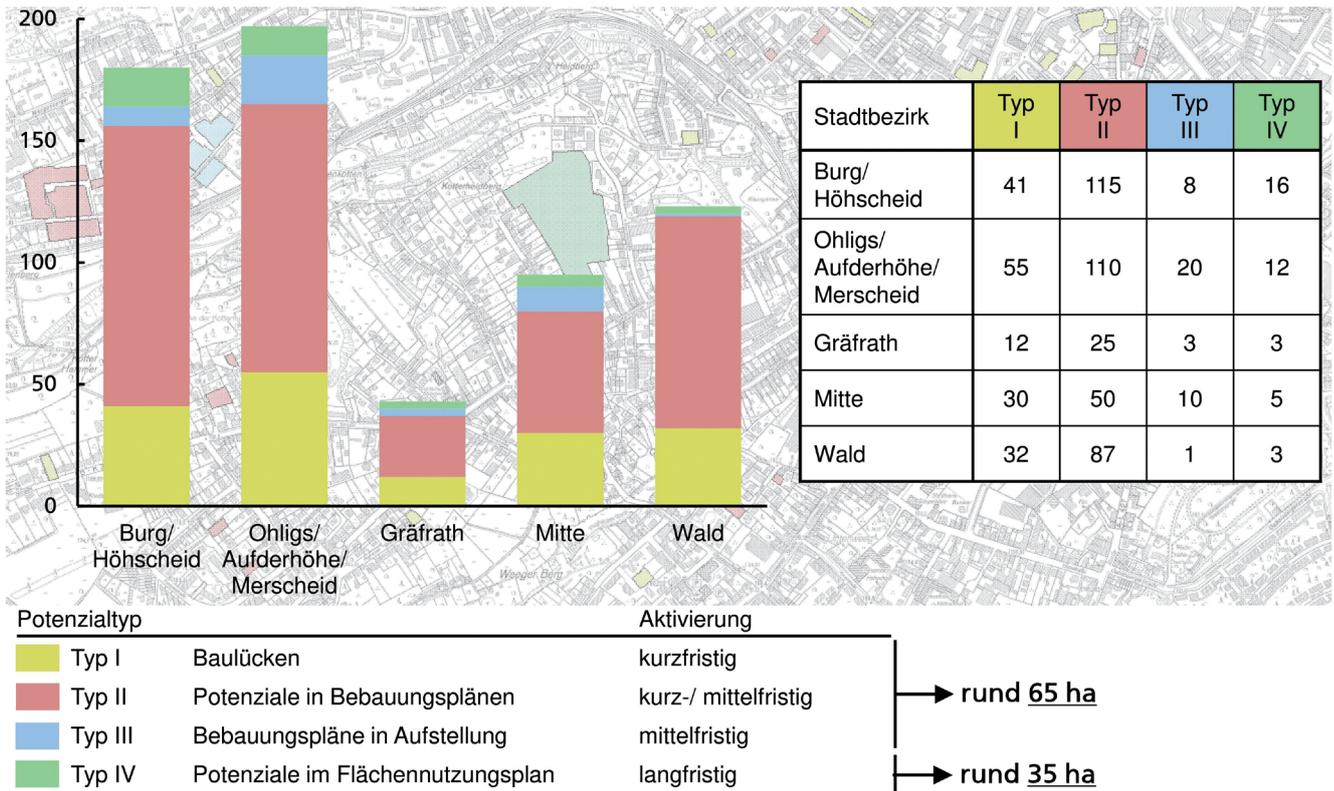
Die Daten des Wohnbaulandmanagements wurden bisher ausschließlich zur internen Steuerung verwendet. Eine Nutzung als Baulandkataster im Sinne des § 200 Baugesetzbuch war bisher nicht vorgesehen. Im Rahmen des beabsichtigten Aufbaus des o.g. städtischen Flächenmanagementsystems soll ein Teil des Wohnbaulandmanagements jedoch im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes künftig als Baulandkataster im Sinne des § 200 BauGB veröffentlicht werden.

Abbildung 1: Datengrundlagen Wohnbaulandkataster (© Stadt Solingen, Eigene Darstellung)



© Stadt Solingen, Eigene Darstellung

Abbildung 2: Anzahl an Potenzialflächen nach Stadtbezirken und Potenzialtyp (Stand: Ende 2017; © Stadt Solingen, Eigene Darstellung)



© Stadt Solingen, Eigene Darstellung, Hintergrund: Geoportal Stadt Solingen

Während das Wohnbaulandmanagement alle Wohnbaupotenziale beinhaltet, umfasst das Wohnbaulandkataster nur eine Teilmenge aus dem Wohnbaulandmanagement. Veröffentlicht werden nur solche Potenzialflächen, bei denen bereits Baurecht besteht und die grundsätzlich sofort bebaubar sind – das sind zum einen die Potenziale in Baulücken mit Baurecht auf Grundlage von § 34 BauGB und zum anderen die Potenzialflächen in rechtsverbindlichen Bebauungsplänen. Da nicht alle in rechtsverbindlichen Bebauungsplänen gelegenen Potenzialflächen sofort bebaubar sind (u.a. durch eine noch nicht hergestellte Erschließung oder eine Vielzahl unterschiedlicher Eigentümer, die z. B. ein Umlegungsverfahren erfordert), werden weitere Attribute in der Datenbank ergänzt, um diese Potenziale herauszufiltern und entsprechend nicht zu veröffentlichen.

Ausgelöst durch die Bearbeitung des Forschungsfeldes werden derzeit alle bestehenden Attribute der Datenbank einer Überprüfung unterzogen. Ferner ist geplant, die Datenbank mit neuen Attributen zu erweitern, um zukünftig noch zielgerichteter Flächen analysieren und bereitstellen zu können.

Das ExWoSt-Forschungsfeld dient somit als Anlass, zur Unterstützung der Wohnbaulandentwicklung/-mobilisierung erstmals Flächenpotenziale zu veröffentlichen, die Aufgabe der Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen stärker zu fokussieren sowie im Verwaltungshandeln zu implementieren. Zudem werden derzeit insbesondere anhand von Luftbil-

dern im WebGIS (Geomedia RPI) weitere Potenzialflächen im Stadtgebiet identifiziert und erfasst. Dabei werden erstmalig auch solche Flächen berücksichtigt, die zwar bereits bebaut sind, aber minder- oder zwischengenutzt werden (z. B. nicht ausgelastete Garagenhöfe) oder die noch Potenzial für eine Nachverdichtung bieten.

Neben der Förderung mit Mitteln des Bundes stellt besonders der Austausch zwischen den Modellvorhaben einen wichtigen Baustein dar. Hierzu gibt es regelmäßig Erfahrungswerkstätten, Fachveranstaltungen und Telefonkonferenzen, in denen sich die Kommunen über die gewählten Ansätze, geplanten Maßnahmen, ausgewählte Instrumente und auftretende Probleme austauschen.

Erfassung von Brachflächen und Aufbau eines Managementsystems

Mit der systematischen Erfassung der Brachflächen sollte ein möglichst umfassendes Bild zu den Potenzialen in diesem Bereich dargestellt werden. Diese Erfassung wurde 2016/2017 mit Fördermitteln des Landes Nordrhein-Westfalen durchgeführt.

Dabei wurden die Flächen des Siedlungsbereichs erfasst, die eine gewerblich-industrielle, verkehrliche oder sonstige bauliche Vornutzung (inkl. Wohngebäude) und eine Mindestgröße von 500 m² aufweisen sowie Potenzial für neue Nutzungen bieten. Darunter fallen:

- Brachflächen – Flächen, die über einen längeren Zeitraum ungenutzt sind und funktionslos geworden sind,

Abbildung 3: Attribute Wohnbaulandmanagement (© Stadt Solingen, Eigene Darstellung)

Bisheriges Wohnbaulandmanagement im WebGIS (Geomedia RPI)



- Mindergenutzte Flächen – ehemals vollständig genutzte Flächen, auf denen die aktuell vorhandenen Nutzungen entweder eine nur geringe Intensität aufweisen oder nur einzelne Teilbereiche beanspruchen,
- Zwischengenutzte Flächen – über einen längeren Zeitraum temporär genutzte Flächen und in absehbarer Zeit für Folgenutzungen zur Verfügung stehen sowie
- Flächen, deren Nutzung in absehbarer Zeit aufgegeben wird.

Erfassungsmethodik

Für die systematische Erfassung der Brachflächen erfolgte einerseits eine Auswertung der Luftbilder sowie weiterer Daten und andererseits eine Abstimmung bzw. Verifizierung mit den ortskundigen Fachleuten.

Durch den Abgleich der Auswertungsergebnisse mit Zusatzdaten wie etwa dem Altlastenkataster, vorliegenden Realnutzungskartierungen und nicht zuletzt mit den Daten des Planungsamtes und der Wirtschaftsförderung konnten weitere Informationen hinzugewonnen werden. Mit den beteiligten Dienststellen wurden die vorliegenden Ergebnisse überprüft und um Sachinformationen ergänzt:

- Bündelung und Komplettierung der vorhandenen Flächen- und Nutzungsinformationen (z. B. zum historischen, derzei-

- tigen oder zukünftigen Status, Feststellung der aktuellen Nutzung bzw. einer unmittelbaren Nutzungsperspektive),
- endgültige Abgrenzung der Brachfläche bzw. des Entsiegelungspotenzials,
- Abgrenzung von zusätzlichen Flächen.

Durch diesen Arbeitsschritt ließen sich sowohl Fehlinterpretationen erkennen als auch Potenziale bestätigen. Außerdem konnten wesentliche Zusatzinformationen etwa zur Eigentümerstruktur, zu bestehenden Restriktionen oder zum zukünftigen Status der Fläche abgeleitet werden.

Darauf aufbauend erfolgte eine Priorisierung der Brachflächen, an der alle relevanten Dienststellen der Stadt Solingen beteiligt waren. Unter Berücksichtigung verschiedener Kriterien wie z. B. Verfügbarkeit der Flächen oder bauliche Restriktionen wurden in einem ersten Schritt die zukünftigen Nutzungsziele für die erfassten Brachflächen abgestimmt.

Ergebnisse der Brachflächenerfassung

In Solingen wurden im Jahr 2016 162 Flächen als Brachflächen, mindergenutzte Flächen und Flächen mit Zwischennutzungen erfasst. Diese weisen eine Flächengröße von insgesamt 77,8 ha auf. Konversionsflächen, deren bestehende Nutzung in absehbarer Zeit erlischt, waren nicht zu ermitteln.

Mit insgesamt 67 Flächen stellen die gewerblichen und industriellen Brachflächen nach Anzahl und Flächengröße die mit Abstand größte Gruppe der erfassten Flächenpotenziale dar. 40 Flächen wiesen ehemals eine wohnbauliche Nutzung auf.

Weiterhin wurden 36 mindergenutzte Flächen mit insgesamt 19,4 ha und zwei Flächen mit Zwischennutzungen mit 3,1 ha erfasst.

Bezogen auf die Flächengröße bleiben 72 und damit 44 % der kartierten Brachflächen unter 2.000 m². Insgesamt besitzt diese Klasse der „kleinen“ Brachflächen mit 8,2 ha aber nur einen Anteil von 11 %. Mit zunehmender Flächengröße kehrt sich dieses Verhältnis um. So fallen zwar lediglich 16 Brachflächen in die Kategorie der „großen“ Brachflächen (> 10.000 m²), ihr Flächenanteil liegt dagegen mit 32,3 ha bei 44 %. Damit hebt sich diese Klasse deutlich von den anderen Größenklassen ab und weist eine vergleichbare flächenmäßige Bedeutung auf wie die übrigen 146 Flächen zusammen.

Implementierung eines integrierten Brachflächenmanagementsystems in der Stadtverwaltung

Im Anschluss an die Brachflächenkartierung begann in der Stadt Solingen ein intensiver Austausch über die weitere Implementierung dieses neuen Bausteins in die städtischen Verfahrensabläufe. Dabei ging es bereits auch um das Projektmanagement, das die von vielen Akteuren zu tragenden Maßnahmen der Flächenreaktivierung anstößt und bündelt.

Darüber hinaus waren Schnittstellen festzulegen, durch die ein möglichst reibungsloser Transfer der an vielen Stellen der Stadtverwaltung anfallenden Informationen an die kataster-

führende Stelle gewährleistet wird. Ein wesentliches Beispiel hierfür ist die geplante kontinuierliche Fortschreibung des Katasters auf Grundlage zahlreicher Einzeldaten (Gewerberegister, Insolvenzen, Presseberichte usw.). Im Sommer 2018 werden alle Eigentümerinnen und Eigentümer der erfassten Grundstücke über die Ergebnisse der Brachflächenerfassung informiert und das Interesse zur Flächenreaktivierung abgefragt.

Ausblick

Im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Stadt Solingen wird ein stadtweites Flächeninformationssystem zur Sicherung des nachhaltigen und effizienten Umgangs mit Flächen im Rahmen der Daseinsvorsorge aufgebaut. Hierzu wird das bestehende Wohnbaulandmanagement durch Modellfortschreibung mit dem Brachflächenkataster zusammengeführt, um ein Gewerbeflächenkataster erweitert und in ein Flächenmanagementsystem überführt.

Eine wichtige Aufgabe des gesamtstädtischen Flächenmanagements für die Zukunft besteht u. a. darin, die Aktualität der einzelnen Flächenkataster zu gewährleisten und das Projektmanagement zur Beteiligung der Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer zu organisieren.

Durch die Implementierung eines aktiven Innenentwicklungsmanagements sowie die erstmalige Veröffentlichung von Potenzialflächen mit vorhandenem Baurecht sollen die ruhenden Flächenpotenziale für den Wohnungsmarkt mobilisiert und dem Ziel „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ Rechnung getragen werden.