



Regionales Siedlungsflächenmanagement

Flächenreport 2011

Verifizierung der erhobenen Bauflächenreserven
Reserven in den Siedlungsbereichen des Regionalplans Köln

Stand: Juni 2011

7. Regionalratssitzung am 15. Juli 2011
Anlage 1 zu TOP 9 (Drucksache, Nr. : RR 69/2011)



DER REGIERUNGSPRÄSIDENT

Impressum

Herausgeber

Bezirksregierung Köln
Zeughausstraße 2–10
50667 Köln
Tel.: 0221/ 147-0
Fax: 0221/ 147-3185
poststelle@brk.nrw.de
www.brk.nrw.de

**Redaktionelle Bearbeitung, Layout, Karteninhalte,
Bilder und Grafiken**
Bezirksregierung Köln

Geobasisdaten der Kommunen und des Landes NRW
© Geobasisdaten NRW 2011

Druck und Weiterverarbeitung
Bezirksregierung Köln

Information

Bezirksregierung Köln
Abteilung 3:
Regionale Entwicklung, Kommunalaufsicht, Wirtschaft
Dezernat 32: Regionalentwicklung, Braunkohle
Telefon: 0221 / 147-2032
Regionalplanungsbehörde:
Telefon: 0221 / 147-2351 oder
Telefon: 0221 / 147-3516
Fax: 0221 / 147-2905
eMail: gep@brk.nrw.de

Regionales Siedlungsflächenmanagement – Flächenreport 2011

Verifizierung der erhobenen Bauflächenreserven – Reserven in den Siedlungsbereichen des Regionalplan Köln

INHALTSVERZEICHNIS

Kapitel	Thema	Seite
	INHALTSVERZEICHNIS	1
I.	Verifizierung der erhobenen Bauflächenreserven	3
II.	Reserven in den Siedlungsbereichen des Regionalplans Köln	5

I. Verifizierung der erhobenen Bauflächenreserven**Einführung**

Der Regionalrat Köln hat in seiner Sitzung vom 19.03.2010 die Regionalplanungsbehörde beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Kommunen des Regierungsbezirks Köln die Bauflächenreserveerhebung fortzuschreiben. Ziel ist es, zukünftig ein Bauflächenmonitoring zu etablieren, mit dem der Flächenverbrauch durch neue Siedlungen nachvollzogen werden kann. Der kommunalen Bauleitplanung kommt dabei eine Schlüsselrolle zu. Im Flächenreport 2010, der auf der o.g. Regionalratssitzung vorgelegt wurde, ist dargestellt worden, dass es sich bei dem angestrebten Bauflächenmonitoring um eine Gemeinschaftsaufgabe von Kommunen und der Regionalplanungsbehörde handelt. Dies wird nicht nur aus der rechtlichen Verpflichtung des § 4 Absatz 4 Landesplanungsgesetz (LPIG) NRW abgeleitet. Vielmehr ergibt sich die Notwendigkeit auch daraus, da bei einer nicht abgestimmten Vor-gehensweise keine realistischen Flächenwerte ermittelt werden können. Eine gemeinsame Datenbasis ist jedoch eine zwingende Grundlage für die zukünftigen Abstimmungen über zusätzliche Flächenbedarfe zwischen Kommunen und Regionalplanungsbehörde.

Zusammenarbeit von Regionalplanungsbehörde und Kommunen

In den letzten Jahren hat die Regionalplanungsbehörde durch die digitale Überlagerung der rechtskräftigen Flächennutzungspläne mit den aktuellen Luftbildern und der anschließenden Auswertung potenzielle Bauflächenreserven in den Kommunen identifiziert. Diese Methodik ermöglicht es allerdings nicht in jedem Fall, den Flächen auch bestimmte Qualitäten zuzuschreiben (Brachflächen, betriebsgebundene Flächen, Umsetzungshindernisse u.ä). Auch ist die Bewertung der Flächeninanspruchnahmen abhängig von der Aktualität der Luftbilder. Daher ist es notwendig, dass die Kommunen die von der Regionalplanungsbehörde ermittelten Flächenangaben entsprechend prüfen.

Die Ergebnisse der vorläufigen Auswertungen der Bauflächenreserveerhebung wurden den Städten und Gemeinden des Regierungsbezirks bereits 2008 auf gemeinsamen Veranstaltungen mit den Kreisen vorgestellt und anschließend mit der Bitte um Ergänzungen zur Verfügung gestellt. Etwa 20% der Kommunen haben zu diesem Zeitpunkt (2008) einen Rücklauf gegeben. Da eine so geringe Beteiligung nicht zielführend ist, galt es den Informationsaustausch und die Kommunikation zu verbessern. Der Landesbetrieb IT NRW hatte bereits zu diesem Zeitpunkt damit begonnen, gemeinsam mit anderen nordrhein-westfälischen Regionalplanungsbehörden ein Erfassungsmodul zu entwickeln, das es ermöglicht, über das Internet die Flächendaten der Bauflächenreserven von mehreren Nutzern gemeinsam einzusehen, zu ändern und zu verwalten. Seit Anfang 2010 ist dieses Internetportal Bauflächenmonitoring auch für den Regierungsbezirk Köln voll funktionsfähig.

Wie im Flächenreport 2010 angesprochen, war es daher zunächst die wichtigste Aufgabe der Regionalplanungsbehörde die Kreise und Kommunen im Regierungsbezirk über die Möglichkeiten der internetbasierten Flächendatennutzung zu informieren und Ihnen die Zugangsberechtigungen zum Internetportal zu schaffen. Im Laufe des Jahres 2010 wurden zu diesem Zwecke wiederum bei allen acht Kreisen mit Unterstützung der jeweiligen Planungsämter entsprechende Informationsveranstaltungen durchgeführt, zu denen die jeweiligen Städte und Gemeinden eingeladen worden sind. Die Verwaltungen der vier kreisfreien Städte wurden direkt informiert.

Auf den Besprechungen sind die zuständigen Kommunalvertreter technisch in das Erfassungsmodul eingewiesen worden. Dazu wurden auch die notwendigen Zugangsdaten mitgeteilt. Darüber hinaus war es eine weitere Zielsetzung, die Verwaltungen der Städte und Gemeinden erneut um aktive Mitarbeit zu bitten. Die eingestellten Flächendaten sollen überprüft werden, um die angestrebte Fortschreibung der Bauflächenreserverhebung sicherzustellen.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass mit Stand von Mai 2011 **50 der 99 Städte und Gemeinden** im Regierungsbezirk Köln Ihren Datenbestand in der Bauflächenreserverfassung geprüft und überarbeitet haben.

Auf den gemeinsamen Arbeitstreffen wurden von den Kommunalvertretern **weitergehende Fragen zur Bauflächenreserverfassung** vorgebracht, die über die technische Anwendung des Erfassungsmoduls hinausgehen. So sollte die Regionalplanungsbehörde u.a. noch einmal ausführlich darlegen, welcher Zielsetzung das Bauflächenmonitoring dient und wie die Ergebnisse zukünftig in die Planverfahren der Raumordnung und Bauleitplanung einfließen werden. Des Weiteren wurden aber auch **methodische Verständnisfragen** aufgeworfen. Beispielhaft sind dabei Folgende zu nennen: Auf welche Weise werden betriebsgebundene gewerbliche Bauflächenreserven eingerechnet? Wie wird die Erfassungsgrenze von 0,5 ha ausgelegt? Sind Netto- oder Bruttobauflächen zu erfassen? Ab wann gilt eine Fläche als verbraucht? Wie ist die Flächenverfügbarkeit zu erfassen? Die Unklarheiten konnten abschließend auf den Veranstaltungen geklärt werden. Außerdem sind die Antworten den auf den Veranstaltungen ausgeteilten Unterlagen zu entnehmen.

Ausblick

Das Bauflächenmonitoring im Regierungsbezirk Köln steht erst am Anfang. Mit Ende des Jahres 2010 ist die Bestandsaufnahme der Bauflächenreserverhebung abgeschlossen worden. Auf der Grundlage der zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Datenbasis werden nun auch die Flächenverbräuche der Siedlungen im Regierungsbezirk erfasst. Nahezu die Hälfte der Kommunen hat die Ihnen vorgelegten Datensätze noch nicht überarbeitet. In den Bereichen, in denen dies noch nicht geschehen ist, werden die von der Regionalplanungsbehörde ermittelten Daten zugrunde gelegt.

Der Flächenreport des Jahres 2012 wird die überarbeiteten Bauflächenreserven auf der Flächennutzungsplanebene (vgl. Flächenreport 2010) erneut darstellen.

Auch methodisch wird sich das Bauflächenmonitoring im Regierungsbezirk weiterentwickeln müssen. Seit Anfang 2011 arbeitet die Landesplanungsbehörde NRW an landesweit einheitlichen Erfassungskriterien zu dem nach § 4 Abs. 4 LPIG NRW geforderten Siedlungsflächenmonitoring.

Alle sechs Regionalplanungsbehörden in NRW haben mittlerweile ein Siedlungsflächenmonitoring eingeführt. Einige erheben diese Daten bereits seit Jahren. Im Vergleich zu den Erfassungskriterien, die von den anderen nordrhein-westfälischen Regionalplanungsbehörden angelegt werden, beschränkt sich der Ansatz der Regionalplanungsbehörde Köln auf nur wenige Merkmale und legt mit 0,5 ha Mindestflächengröße einen „großzügigen“ Standard fest. Verfolgt die Landesplanungsbehörde weiterhin das Ziel, die Erfassungsstandards in NRW anzugleichen, wird dies für den im Regierungsbezirk Köln erhobenen Datenbestand zu umfangreichen Überarbeitungen führen.

II. Reserven in den Siedlungsbereichen des Regionalplans Köln

Die von der Regionalplanungsbehörde Köln und den Kommunen durchgeführte Bauflächenreserveerhebung betrachtet **ausschließlich die Bauflächen auf der Ebene der Flächennutzungspläne.**

Eine weitergehende Betrachtungsebene bei der Planung der zukünftigen Siedlungsentwicklung in den Städten und Gemeinden bietet der **Regionalplan**. Dieser **stellt Siedlungsbereiche**, Allgemeine Siedlungsbereiche (**ASB**) und Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (**GIB**), **dar**. Nach den Zielvorgaben des LEP NRW und des Regionalplans Köln soll sich die bauliche Entwicklung der Kommunen auf die Flächen innerhalb dieser Siedlungsbereiche konzentrieren. Bei Ortslagen, die außerhalb dieser Bereiche liegen, ist lediglich eine bauliche Eigenentwicklung vorzusehen. Demzufolge ist es Ziel der Regionalplanung, dass die Bauflächen der vorbereitenden Bauleitplanung mit den regionalplanerischen Siedlungsbereichen übereinstimmen.

Da, wie erläutert, die kommunalen Bauflächen und Bauflächenreserven nahezu vollständig erhoben worden sind, kann in einem weiteren Analyseschritt dargestellt werden, welche darüber hinausgehende Siedlungsentwicklung der Regionalplan vorsieht. Mit der Überarbeitung der Teilabschnitte des Regionalplans Köln wurden die Zuschnitte der ASB und GIB von den Kommunen und der Regionalplanungsbehörde so berechnet, dass dabei mindestens ein bauliches Entwicklungspotenzial für die nächsten 15 Jahre berücksichtigt worden ist.

Regionales Siedlungsflächenmanagement – Flächenreport 2010

Von der Erhebung der Bauflächenreserven zum Siedlungsflächenmanagement

Regionalplanerische Siedlungsbereiche

Zunächst gilt es, die Größe und räumliche Verteilung der Siedlungsbereiche (Allgemeine Siedlungsbereiche (ASB)/Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB)) im Regionalplan Köln darzulegen (vgl. Tab. 1 / Abb. 1).

Im Regierungsbezirk Köln sind 95.296 ha ASB im Regionalplan dargestellt worden. Diesen stehen 20.113 ha GIB gegenüber. Der Trend in der Planungspraxis der letzten Jahren lässt erkennen, dass die Kommunen häufiger zusätzlichen Bedarf an gewerblichen Bauflächen erklären. Für Wohnzwecke scheinen die Siedlungsbereiche ausreichend bemessen.

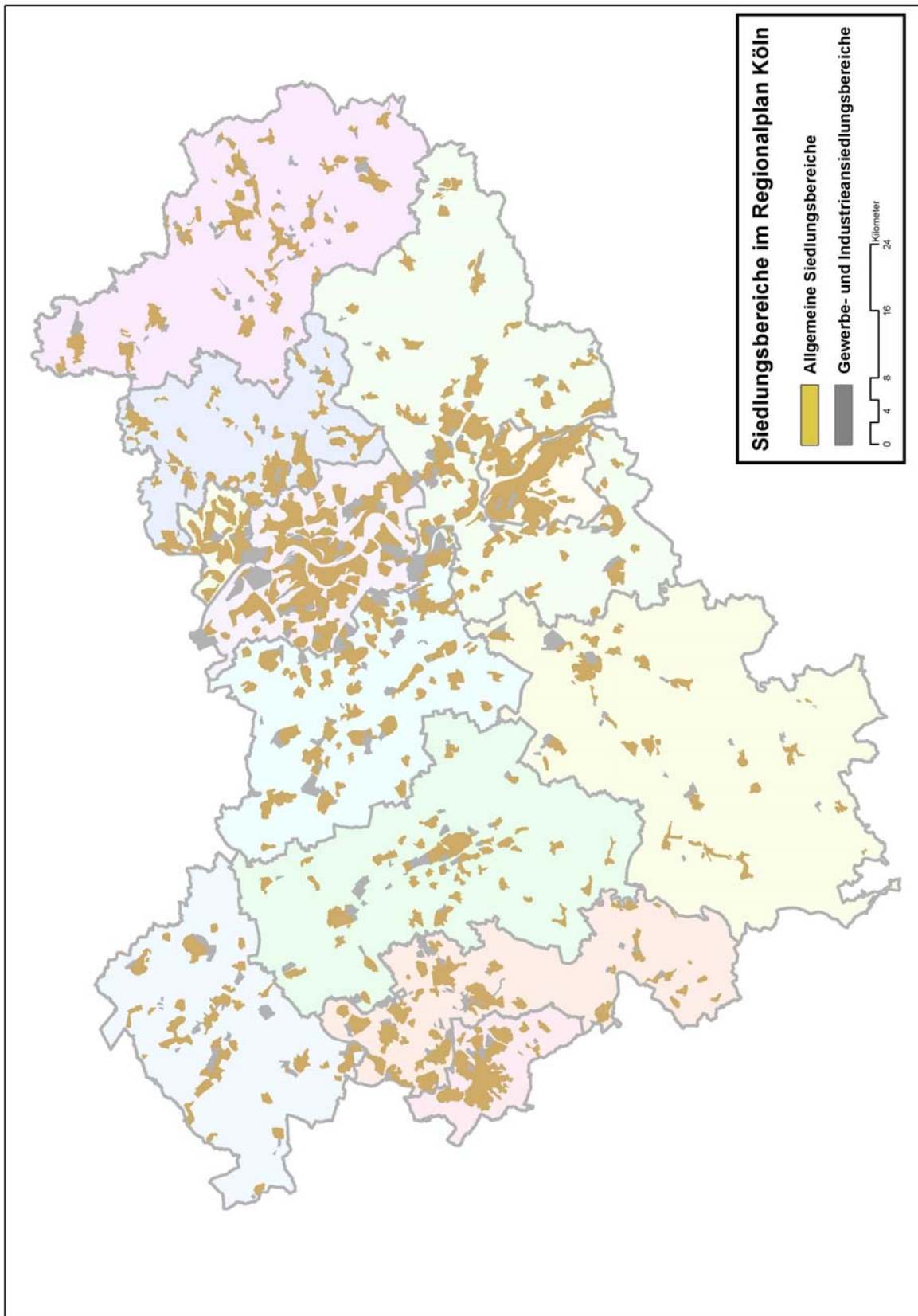
Tab.1: Siedlungsbereiche im Regionalplan Köln

Kreisfreie Stadt/Kreis	Einwohner	Siedlungsbereiche (ha)			Siedlungsbereichsfläche (in m ²) pro Einwohner
		ASB	GIB	Siedlungsbereiche insgesamt	
Aachen	259.023	4.622	547	5.169	200
Bonn	323.623	6.835	201	7.036	217
Köln	1.006.501	15.046	4.024	19.070	189
Leverkusen	160.730	3.352	560	3.912	243
Kreis Aachen	297.029	7.869	1.820	9.689	326
Kreis Düren	267.761	6.621	1.918	8.539	319
Rhein-Erft-Kreis	464.170	11.579	3.511	15.090	325
Kreis Euskirchen	191.118	4.823	1.506	6.329	331
Kreis Heinsberg	255.037	5.962	1.628	7.590	298
Oberbergischer Kreis	280.949	8.120	1.742	9.862	351
Rheinisch-Bergischer Kreis	276.962	7.242	661	7.903	285
Rhein-Sieg-Kreis	598.763	13.225	1.995	15.220	254
Regierungsbezirk Köln	4.381.666	95.296	20.113	115.409	263

Bei der „Versorgung“ der Einwohner im Regierungsbezirk mit Siedlungsbereichen kann festgestellt werden, dass sich durchschnittlich 263 m² dieser regionalplanerischen Entwicklungsflächen auf jeden Bürger anrechnen lassen, wobei die Stadt Köln mit 189 m² den niedrigsten und der Oberbergische Kreis mit 351 m² den höchsten Wert aufweist.

Zunächst verdeutlicht dies die naheliegenden unterschiedlichen Siedlungsdichten in den Zentral- und Peripherieräumen. Darüber hinaus ist anzumerken, dass in den ländlichen Bereichen und insbesondere in den Mittelgebirgslagen viele Flächen in den Siedlungsbereichen baulich nicht zu nutzen sind, da hier naturräumliche (Relief u.ä.) und andere rechtliche Restriktionen entgegenstehen. Des Weiteren wird die Flächenbevorratungspolitik in peripheren Bereichen aufgrund der geringeren Raumkonkurrenzen zumeist großzügiger bemessen.

Abb. 1: Räumliche Verteilung der Siedlungsbereiche im Regionalplan Köln



Reserven in den regionalplanerischen Siedlungsbereichen

Ermittelt wurden die Flächen der regionalplanerischen Siedlungsreserven ebenfalls durch die Überlagerung digitaler Daten. Die ASB und GIB wurden um die Bauflächen, die sich aus der kommunalen Bauleitplanung bereits ergeben haben, minimiert. Für diese Siedlungsbereichsreserven sind in einem nächsten Schritt Plausibilitätsprüfungen durchgeführt worden. Dabei wurden noch einmal diejenigen Flächen ausgeklammert, die auf Grund offenkundiger Restriktionen (Schutzgebiete, Überschwemmungsbereiche bzw. weitere Rechtshindernisse) keiner baulichen Nutzung zugeführt werden können.

Im Ergebnis kann festgestellt werden, dass der Regionalplan Köln ASB-Reserven von 8.783 ha und GIB-Reserven von 1.547 ha aufweist (vgl. Tab. 2). Trotz der großen Reservebereiche im Regionalplan Köln wurden in den letzten Jahren im Regierungsbezirk von den Kommunen verstärkt Anregungen zur Neuausweisung insbesondere von GIB vorgebracht. Dies erklärt sich u.a. aus der unterschiedlichen räumlichen Verteilung der Reserven. So hat die Stadt Bonn keine frei verfügbaren GIB mehr aufzuweisen, in Leverkusen (3 ha) und Aachen (6 ha) ist das Angebot ebenfalls gering. Faktisch bedeutet dies allerdings nicht, dass diese Städte keine gewerblichen Bauflächenreserven mehr nachweisen können. Auf der Ebene der Flächennutzungspläne sind noch entsprechende Entwicklungsbereiche dargestellt (vgl. Flächenreport 2010). Diese liegen demnach als nicht störendes Gewerbe (GE) in den ASB oder außerhalb der Siedlungsbereiche.

In einigen Kreisen ergeben sich auch auf der Regionalplanungsebene noch ausreichend GIB-Reserven (Oberbergischer Kreis 307 ha, Kreis Düren 277 ha).

Das Verhältnis der regionalplanerischen Siedlungsbereichsreserven zur jeweiligen Einwohnerzahl zeichnet folgendes Bild:

Regionales Siedlungsflächenmanagement – Flächenreport 2010

Von der Erhebung der Bauflächenreserven zum Siedlungsflächenmanagement

Tab. 2: Reserven in den regionalplanerischen Siedlungsbereichen

Kreisfreie Stadt/Kreis	Einwohner	Regionalplanreserven (ha)			Regionalplanreserven (in m ²) pro Einwohner
		allgemeine Regionalplanreserven	gewerbliche Regionalplanreserven	Regionalplanreserven insgesamt	
Aachen	259.023	456	6	462	18
Bonn	323.623	370	0	370	11
Köln	1.006.501	160	46	206	2
Leverkusen	160.730	154	3	157	10
Kreis Aachen	297.029	1.335	233	1.568	53
Kreis Düren	267.761	777	277	1.054	39
Rhein-Erft-Kreis	464.170	600	158	758	16
Kreis Euskirchen	191.118	416	129	545	29
Kreis Heinsberg	255.037	830	107	937	37
Oberbergischer Kreis	280.949	1.647	307	1.954	70
Rheinisch-Bergischer Kreis	276.962	848	164	1.012	37
Rhein-Sieg-Kreis	598.763	1.190	175	1.365	23
Regierungsbezirk Köln	4.381.666	8.783	1.547	10.330	24

Durchschnittlich stellt der Regionalplan Köln **pro Einwohner Siedlungsbereichsreserven von 24 m²** dar. Auf dem Gebiet der Stadt Köln ergeben sich für jeden Bürger 2 m² und im Oberbergischen Kreis 70 m² regionalplanerischer Reserven. Dieser Indikator zeigt deutlich auf, wo sich im Regierungsbezirk Köln die größten Flächenkonkurrenzen bzw. Raumnutzungskonflikte ergeben.

Anteil der Reserveflächen an den Siedlungsbereichen

Um beurteilen zu können, wie die dargestellten Siedlungsbereichsreserven in den Kreisen und Kommunen zu bewerten sind, ist es notwendig, diese ins Verhältnis zu den Gesamtflächen der Siedlungsbereiche zu setzen. Auf diese Weise können die Verbrauchs- und Bedarfslagen in den Gebietskörperschaften differenziert betrachtet werden.

Regionales Siedlungsflächenmanagement – Flächenreport 2010

Von der Erhebung der Bauflächenreserven zum Siedlungsflächenmanagement

Die folgenden Zusammenstellungen stellen diese prozentuale Verteilung getrennt für ASB und GIB dar (vgl. Tab. 3; Tab. 4):

Tab. 3: Anteil der Reserveflächen an den ASB

Kreisfreie Stadt/Kreis	allgemeine Siedlungsbereiche ges.	davon allgemeine Regionalplanreserven	allgemeine Regionalplanreserven (in %)
Aachen	4.622	456	9,87
Bonn	6.835	370	5,41
Köln	15.046	160	1,06
Leverkusen	3.352	154	4,59
Kreis Aachen	7.869	1.335	16,97
Kreis Düren	6.621	777	11,74
Rhein-Erft-Kreis	11.579	600	5,18
Kreis Euskirchen	4.823	416	8,63
Kreis Heinsberg	5.962	830	13,92
Oberbergischer Kreis	8.120	1.647	20,28
Rheinisch-Bergischer Kreis	7.242	848	11,71
Rhein-Sieg-Kreis	13.225	1.190	9,00
Regierungsbezirk Köln	95.296	8.783	9,22

Tab. 4: Anteil der Reserveflächen an GIB

Kreisfreie Stadt/Kreis	Gewerbe- und Industrie-Siedlungsbereiche ges.	davon gewerbliche Regionalplanreserven	gewerbliche Regionalplanreserven (in %)
Aachen	547	6	1,10
Bonn	201	0	0,00
Köln	4.024	46	1,14
Leverkusen	560	3	0,54
Kreis Aachen	1.820	233	12,80
Kreis Düren	1.918	277	14,44
Rhein-Erft-Kreis	3.511	158	4,50
Kreis Euskirchen	1.506	129	8,57
Kreis Heinsberg	1.628	107	6,57
Oberbergischer Kreis	1.742	307	17,62
Rheinisch-Bergischer Kreis	661	164	24,81
Rhein-Sieg-Kreis	1.995	175	8,77
Regierungsbezirk Köln	20.113	1.547	7,69

Regionales Siedlungsflächenmanagement – Flächenreport 2010Von der Erhebung der Bauflächenreserven zum Siedlungsflächenmanagement

Deutlich zu erkennen sind die großen Spannbreiten der errechneten Indikatoren: Von den im Regionalplan dargestellten Allgemeinen Siedlungsbereichen sind auf dem Gebiet der Stadt Köln lediglich 1 % Reserveflächen, der Oberbergische Kreis weist dem gegenüber auf ca. 20 % der ASB noch verfügbare Flächen auf (vgl. Tab. 3). Gründe dafür sind zum Teil die naturräumlichen Ausgangslagen. Aber auch die Raumnutzungskonflikte lassen sich an diesem Wert ablesen. Bestätigt wird dieser Trend auch bei der einwohnerbezogenen Auswertung (vgl. Tab. 2).

Durchschnittlich beinhalten die ASB im Regierungsbezirk 9,2 % Reserveflächen.

Bei den Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen wird diese Entwicklung noch deutlicher: Bonn ohne GIB Reserven und der Rheinisch Bergische Kreis mit ca. 25 % Reserveflächen in den dargestellten GIB (vgl. Tab. 4).

Dabei ist zu beachten, dass gerade bei den GIB eine Vielzahl von Umsetzungshindernisse die Inanspruchnahme der Reserveflächen erschweren bzw. unmöglich machen. Als mögliche Ursachen können hier die mangelnde Flächenverfügbarkeit, die fehlende Akzeptanz in der Bevölkerung für gewerbliche Entwicklungen, schwierige Verkehrserschließungen oder auch naturräumliche bzw. umweltrechtliche Restriktionen angeführt werden.

Abschließend ist festzustellen, dass die vorgenannten Auswertungen und Gegenüberstellungen der ermittelten Flächendaten zu Siedlungsbereichen die zukünftigen Handlungsoptionen für die Bauleitplanung und Raumordnung im Regierungsbezirk Köln aufzeigen.

Abb. 2: Anteil der Reserveflächen an den Allgemeinen Siedlungsbereichen

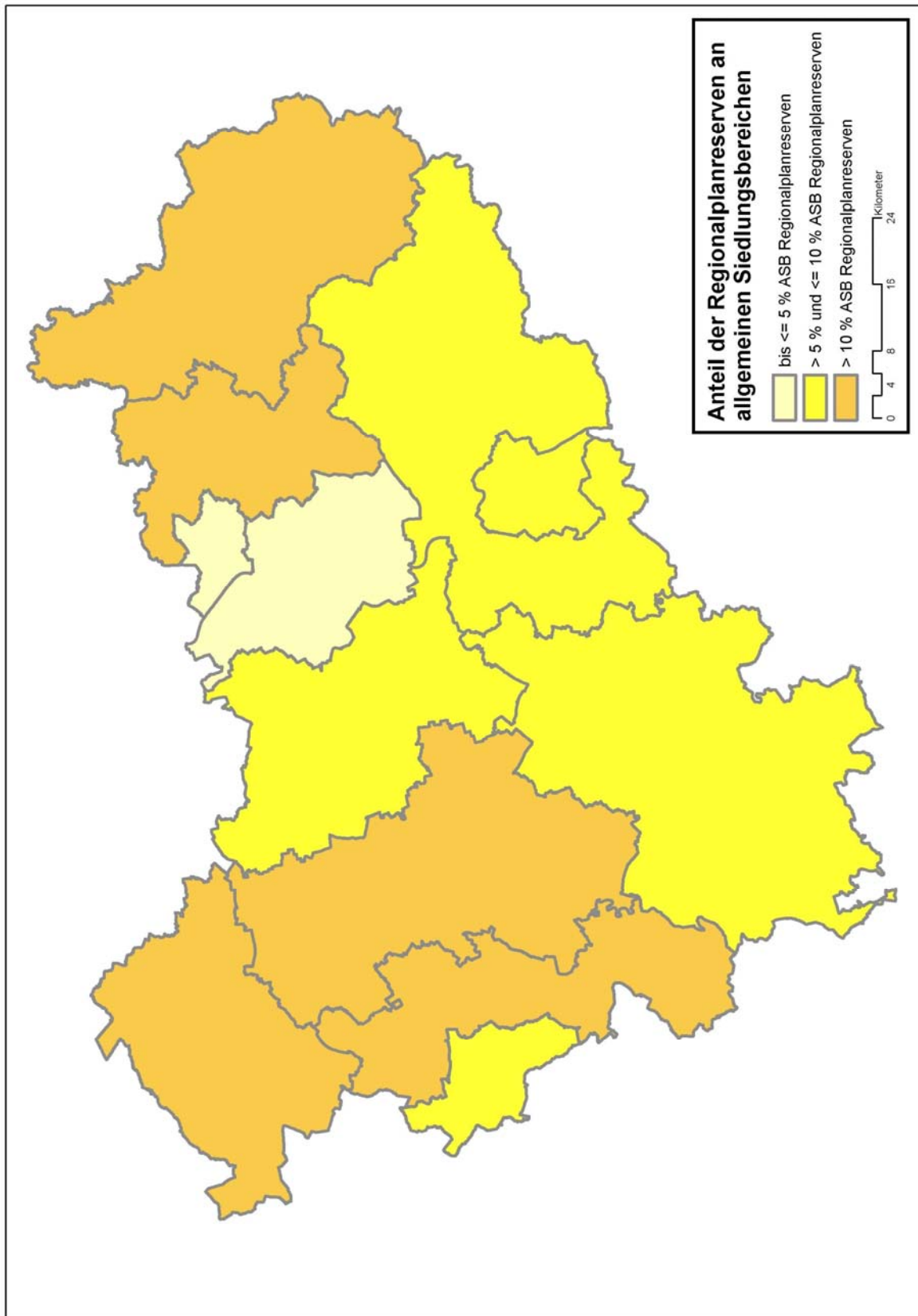


Abb. 3: Anteil der Reserveflächen an den Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen

