



**Bezirksregierung Münster
Regionalplanungsbehörde**

Geschäftsstelle des Regionalrates

Tel.: 0251/411-1755 Fax: 0251/411-1751 eMail: Geschaeftsstelle.Regionalrat@brms.nrw.de

Sitzungsvorlage 41/2014

**Siedlungsflächenmonitoring (SFM) für das Münsterland –
Aufbau und erste Ergebnisse**

Berichterstatter: Regionalplaner Ralf Weidmann

Bearbeiter: Regierungsbeschäftigter Dr. Michael Wolf
Tel.: 0251 / 411 - 1795

Regierungsbeschäftigter Hermann Henke
Tel.: 0251 / 411 - 1794

Diese Vorlage ist Beratungsgrundlage zu

- TOP 4** der Sitzung der Strukturkommission am 8.12.2014
- TOP 6** der Sitzung des Regionalrats am 15.12.2014

Beschlussvorschlag

Der Regionalrat nimmt die Sitzungsvorlage zur Kenntnis

für die Planungskommission:

Zustimmung Kenntnisnahme

für die Strukturkommission:

Zustimmung Kenntnisnahme

für die Verkehrskommission:

Zustimmung Kenntnisnahme

für den Regionalrat:

Zustimmung Kenntnisnahme

Sachdarstellung

1. Einführung

Vor dem Hintergrund der Begrenztheit von Fläche und der unterschiedlichen Nutzungsansprüche an den Raum spielt die Flächennutzung insbesondere bei der kontinuierlichen Beobachtung der Siedlungsentwicklung eine immer größere Rolle. Dazu bedarf es räumlicher Daten, die nicht nur der reinen Information von Politik und Raumplanung dienen, sondern ein umfassendes Monitoring zur Evaluation der von Politik und Planung angestoßenen Entwicklungen ermöglichen.

In Nordrhein-Westfalen ist dazu nach § 4 Abs. 4 i. V. m. § 37 Abs. 2 Landesplanungsgesetz (LPIG) ein Siedlungsflächenmonitoring (SFM) als zentrales Instrument zur Erfassung der benötigten Daten sowie zu ihrer Auswertung aufzubauen.¹ Im Münsterland wird die Bedeutung dieses Instruments zusätzlich durch das Ziel 1.2 des neuen Regionalplans 2013 betont.²

Im Gegensatz zu einigen Planungsregionen Nordrhein-Westfalens wurde für das Münsterland bislang nur ein anlassbezogenes SFM durchgeführt, das in engem Zusammenhang mit der Erstellung und Erarbeitung eines neuen Regionalplans stand und im Wesentlichen eine Freiflächenerhebung beinhaltete. Mit der Vorgabe der Landesplanungsbehörde, ihr möglichst bis Mitte 2014 die Siedlungsflächenreserven in den jeweiligen Plangebietern zum Stand 31.12.2013 anhand eines einheitlichen, mit den Regionalplanungsbehörden abgestimmten Kriterienkatalogs zu berichten, wurde im Jahr 2013 für das Münsterland der Einstieg in ein kontinuierliches SFM geschafft.³

Mit dieser Sitzungsvorlage sollen dem Regionalrat die ersten "Ergebnisse" des SFM präsentiert werden und gleichzeitig ein Einstieg in das kontinuierlich aufzubauende SFM gegeben werden. Dazu geht die Sitzungsvorlagen in ihrem zweiten, allgemeineren Teil auf die Grundlagen des SFM sowie die für das Plangebiet mit dem Instrument verfolgten Ziele ein. Das dritte Kapitel beinhaltet eine Darstellung der ersten Daten der in diesem Jahr durchgeführten Erhebung für das SFM. Abschließend erfolgt ein Ausblick auf den weiteren erforderlichen Ausbau.

¹ Danach obliegt den Regionalplanungsbehörden die Raumbesichtigung in ihrem jeweiligen Plangebiet sowie die Überwachung nach § 9 Abs. 4 Raumordnungsgesetz (ROG). Sie sollen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden das SFM durchführen und der Landesplanungsbehörde regelmäßig, spätestens nach Ablauf von drei Jahren, über den Stand der Regionalplanung, die Verwirklichung der Raumordnungspläne und über Entwicklungstendenzen berichten. Den Gemeinden obliegt eine Mitwirkungspflicht über alle für das SFM relevanten raumbezogenen Informationen, insbesondere über die bauleitplanerisch gesicherten Flächen für Wohnen und Gewerbe.

² Danach soll der planerische Handlungs- und Mobilisierungsbedarf für Bauflächen durch ein qualifiziertes GIS-gestütztes SFM kontinuierlich ermittelt und ausgewertet werden. Dem Regionalrat ist darüber regelmäßig zu berichten. Zugleich wird den Münsterland-Kommunen eine verbindliche Mitwirkung bei der Erfassung der Flächenpotenziale und -reserven zugewiesen.

³ Die erforderlichen Daten wurden gemeinsam mit allen Kommunen des Münsterlandes zwischen März und August 2014 erhoben.

An dieser Stelle wird darauf hingewiesen, dass die in diesem Jahr durchgeführte Erhebung der erste Schritt in ein darauf noch sukzessiv einzurichtendes Monitoring ist. Die vorgelegten Daten stellen zunächst nur die in den Gemeinden und Kreisen zum 31.12.2013 vorhandenen Siedlungsflächenreserven in den Flächennutzungsplänen (FNP) nach Lage, Anzahl, Größenordnung und Umfang dar. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die FNP's nach jeweiligem Rechtsstand unterschiedliche Ausgangslagen besitzen. Die erhobenen Daten lassen somit keine wertenden Interpretationen zu, aus denen sich Aussagen über ein zu viel oder zu wenig an Reserven ableiten lassen. So lange keine ausreichenden Zeitreihen vorliegen, aus denen sich Flächen-"verbräuche" ableiten lassen, sind auch keine regionalen Vergleiche anhand von geeigneten Indikatoren möglich.⁴ Insofern beinhaltet dieser SFM-Bericht lediglich eine Beschreibung der aktuell erhobenen Ausgangssituation für das Münsterland.

2. Grundlagen des Siedlungsflächenmonitorings: Begriff, Ziele und bisheriger Aufbau

Die nachfolgenden Ausführungen zu Begriff und Zielen greifen eine frühere Regionalratsvorlage aus dem Jahr 2011⁵ in aktualisierter Form nach Abschluss des Erarbeitungsverfahrens zur Fortschreibung des Regionalplans Münsterland auf.

"Unter dem Begriff des Siedlungsflächenmonitorings wird hier die **Erfassung und laufende Beobachtung der Inanspruchnahme** unbesiedelter Flächen für Siedlungszwecke in den Kommunen im Wesentlichen als Grundlage für die Überprüfung der planerischen Vorgaben in den Regionalplänen und kommunalen Bauleitplänen und zudem als verbesserte kommunale Informationsgrundlage verstanden."⁶ Zugleich liefert das SFM mittel- bis langfristig einen Überblick über die Entwicklung der Flächenreserven sowie über den Flächen-"verbrauch" auf der Basis eines GIS-gestützten⁷ Informationssystems.

Die mit dem SFM für das Münsterland verfolgten Ziele sind im neuen, am 16.12.2013 aufgestellten Regionalplan beschrieben:

- "– Sicherung einer bedarfsgerechten und nachhaltigen Siedlungsentwicklung,
- fortlaufende Beobachtung der Flächenpotenziale und -reserven durch eine verbesserte Datengrundlage,

⁴ Ein Vergleich mit früher erhobenen Siedlungsflächendaten, etwa der anlassbezogenen Erhebung freier Siedlungsflächen zum 31.12.2006, ist ebenfalls nicht möglich, da diese Erhebung auf anderen Erhebungsgrundlagen beruhte.

⁵ Vgl. Sitzungsvorlage 35/2011, vorgelegt zu TOP 6 der Regionalratssitzung am 4.7.2011.

⁶ Vgl. ebenda, S. 3 sowie Welter, P. (2010), Darstellung und vergleichende Analyse des Siedlungsflächenmonitorings der sechs nordrhein-westfälischen Regionalplanungsbehörden. Abschlussbericht 2010, Papier basierend auf einer Diplomarbeit am Geographischen Institut der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Düsseldorf, S. 4.

⁷ GIS = geographisches Informationssystem.

- fortlaufende Ermittlung und Beobachtung räumlicher Nutzungsrestriktionen und Entwicklungshemmnisse insbesondere durch die Mobilisierungsmaßnahmen,
- Schaffung eines Mehrwertes für die Kommunen, z. B. im Bereich der Bauleitplanung und der Wirtschaftsförderung,
- Objektivierung kommunaler und regionaler Entscheidungsprozesse sowie Beschleunigung insbesondere der regionalplanerischen Verfahren."⁸

Wie bereits erwähnt, orientiert sich der Aufbau des SFM für das Münsterland an dem zwischen der Landesplanungsbehörde und den Regionalplanungsbehörden abgestimmten landesweiten Kriterienumfang. Gegenstand des SFM sind danach die Reserven in gewerblich nutzbaren und in für Wohnzwecke nutzbaren Flächen der kommunalen FNP (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: FNP-Darstellungen nach der Baunutzungsvorordnung (BauNVO)

Flächenart	FNP-Darstellungen gemäß BauNVO
Gewerblich nutzbare Flächen	gewerbliche Bauflächen (G) Gewerbegebiete (GE) Industriegebiete (GI) Kerngebiete (MK), Mischgebiete (MI) und Dorfgebiete (MD) mit überwiegend gewerblicher Nutzung Sonderbauflächen mit entsprechender Zweckbestimmung (z. B. Handel, Logistik, Büro und Verwaltung)
Für Wohnzwecke nutzbare Flächen	Wohnbauflächen (W) Gemischte Bauflächen (M), soweit nicht als gewerblich nutzbare Fläche erfasst

Dabei gilt eine als Reservefläche erfasste Fläche grundsätzlich dann als Reserve, wenn auf ihr bis zum Stichtag noch keine Baumaßnahmen stattgefunden haben.⁹ Im Falle von Änderungen des FNP's gelten davon betroffene Flächen erst dann zum Stichtag für den angestrebten Nutzungszweck als planerisch verfügbar, wenn die Änderung des Plans rechtskräftig ist. Im Rahmen des SFM werden nur Flächenreserven ab 0,2 ha erhoben. Künftig sollen auch Inanspruchnahmen von Flächenreserven erfasst werden. Das SFM im Münsterland konzentriert sich in den nächsten Jahren zunächst auf die notwendigen Erhebungen der landesplanerisch vorgegebenen Mindeststandards.

⁸ Vgl. Bezirksregierung Münster (Hrsg., 2014), Regionalplan Münsterland, S. 17, Rn. 87.

⁹ Durch einen eventuellen Verkauf an einen Investor bleibt eine Fläche aus rein planerischer Sicht somit immer noch eine Flächenreserve, so lange sie nicht durch eine dem Planungszweck entsprechende Bebauung genutzt wird. Durch den Verkauf findet lediglich ein Eigentümerwechsel statt, ohne dass sich die vorgesehene Möglichkeit einer Bebauung dadurch ändert.

3. Ergebnisse der ersten Erhebung

Nachfolgend werden in Tabelle 2 im Anhang Ergebnisse der ersten Erhebung zum 31.12.2013 vorgestellt, die in der dargelegten regionalen und sachlichen Abgrenzung zugleich auch Gegenstand des Berichts an die Landesplanungsbehörde in Anlehnung an die Vorgaben des landesweit einheitlich Kriterienkatalogs waren. Wichtig ist dabei die bereits erwähnte Feststellung, dass mit diesen Zahlen noch kein Monitoring im Sinne der in Kapitel 2 erläuterten Grundlagen möglich ist. Angaben zur Reserveränderungen, die Aussagen zur Inanspruchnahme von Flächenreserven und damit über den Flächen-"verbrauch" zulassen, können zu diesem Zeitpunkt noch nicht geliefert werden. Dazu ist mindestens ein zweites Erhebungsdatum, aus statistischen Gründen aber mehrere Erhebungen erforderlich.¹⁰ Auch sind Vergleiche zwischen einzelnen Kreisen in diesem frühen Stadium nicht korrekt, da die erhobenen Daten nur die grundsätzlich unterschiedliche Ausgangslage über eine Anzahl von Flächen und deren Umfang in den einzelnen Gemeinden und Kreisen beschreiben. Sie hängt u. a. ab vom jeweiligen Stand der Flächennutzungspläne, der Anzahl und Flächengröße einer Gemeinde bzw. eines Kreises sowie den dort lebenden Einwohnern, vorhandenen Gewerbe- und Industriebetrieben und ihren Flächenbedarfen. Ebenso kann die Inanspruchnahme von Siedlungsbereichen des Regionalplans in der Vergangenheit das Ergebnis der Siedlungsflächenreserven im Flächennutzungsplan beeinflussen. Vor diesem Hintergrund sind die in Tabelle 2 aufgeführten Zahlen zu betrachten.

Aus Tabelle 2 im Anhang wird deutlich, dass im Münsterland **als SFM-Reserve insgesamt** Ende 2013 ca. 4.500 ha auf ungefähr 2.800 Bauflächen innerhalb der Siedlungsflächen der kommunalen Flächennutzungspläne vorlagen.

In der Differenzierung nach Flächengröße entfielen ca. $\frac{1}{4}$ der Gesamtreserven auf kleine Reserven zwischen 0,5 bis 2 ha bzw. auf Reserven zwischen 2 bis 5 ha. 1.900 ha (42 %) der Reserven waren über 5 ha relativ groß und lagen in 185 Flächen. Für jeweils ungefähr die Hälfte der Reserven ist eine gewerbliche (2.300 von 4.500 ha) bzw. auf eine Wohnbau- und gemischte Baufläche (2.200 ha) Nutzung angedacht.

Die meisten **Reserven, für die eine Wohnnutzung vorgesehen** ist, lagen am 31.12.2013 mit jeweils gut 500 ha in den Größenkategorien 0,5 bis 2 ha und 2 bis 5 ha. Weitere Reserven mit jeweils 340 bis 350 ha befanden sich in den größeren Flächen von 5 bis 10 ha und über 10 ha. Mit 250 ha machten die kleinen Wohnreserven (0,2 bis 0,5 ha) 12 % dieser Reserveart aus.

¹⁰ Das Vorliegen von Daten zu einem weiteren Erhebungsstichtag ermöglicht zwar einen ersten Vergleich und damit Aussagen über die Entwicklung in dem betrachteten Zeitraum. Unter statistischen Analysegesichtspunkten dürften solche Aussagen aber kaum einer kritischen Betrachtung standhalten, da diese Ergebnisse auf zufallsbedingt sein können. Die Güte der Aussagen über Flächen-"verbräuche" und damit des Monitorings steigt mit dem Vorliegen einer mittleren bis längeren Zeitreihe.

Die Situation bei den freien, **für eine gewerbliche Nutzung vorgesehenen Reserv**en, lag etwas anders als bei den Reserv

Bei den **betriebsgebundenen, für eine gewerbliche Nutzung vorgesehenen Reserveflächen** lagen münsterlandweit ca. $\frac{2}{3}$ dieser Reserv

Auch wenn gegenwärtig die Zahlen aus den dargelegten Gründen für einen Erkenntnisgewinn über die Nachhaltigkeit der Siedlungsflächenentwicklung einerseits und bedarfsgerechte Flächeninanspruchnahmen andererseits nicht ausreichen, wird mit dieser ersten Erhebung das SFM bereits heute eine gute Hilfestellung im Rahmen von Planungsgesprächen der Regionalplanungsbehörde mit den Städten und Gemeinden bieten. Es stellt GIS-gestützte Informationen über einzelne Reserveflächen bereit, die eine Fokussierung auf die geforderte Innenentwicklung sowie die gemeinsame Beobachtung der Inanspruchnahme dieser Reserv

4. Ausblick

Das gemeinsame Ziel aller Münsterland-Kommunen und der Regionalplanung "den planerischen Handlungs- und Mobilisierungsbedarf für Bauflächen durch ein qualifiziertes GIS-gestütztes Siedlungsflächenmonitoring kontinuierlich zu ermitteln und unter Beachtung der Belange des Datenschutzes auszuwerten" wurde mit dieser Erhebung zielgerichtet aufgegriffen. Das SFM wird künftig fortgeschrieben, um damit fortlaufend Daten über den Stand der Flächenreserven und den Flächen-"verbrauch" zu erhalten. Mit Vorliegen erster Zeitreihen lässt sich dann ein kontinuierliches Berichtswesen aufbauen, das über die vorgelegte Auswertung hinaus weitere Erkenntnisse liefern kann, die dann auch durch die kommunal und regional verantwortlichen Entscheidungsträger im Rahmen ihrer Zuständigkeiten aufgegriffen werden können.

Zudem werden die im SFM ermittelten Reserv

Tabelle 2: Reserven in im FNP dargestellten, aus Siedlungsbereichen entwickelten Bauflächen zum Stand 31.12.2013

(mit Prüfstatus "Objekt akzeptiert"; auch wenn diese aufgrund Parzellenunschärfe teilweise außerhalb liegen)

	a) Gemischt genutzte Reserven		b) Reserven für Wohnzwecke		c) Freie gewerbliche Reserven		d) Betriebsgebundene gewerbliche Reserven		e) Reserven gesamt (Σa, b, c)	
	Anzahl	Fläche in ha	Anzahl	Fläche in ha	Anzahl	Fläche in ha	Anzahl	Fläche in ha	Anzahl	Fläche in ha
Münsterland	268	214,4	1.543	1.962,4	961	2.317,2	429	579,5	2.772	4.494,0
0,2 bis unter 0,5 ha	138	44,8	777	246,0	230	81,2	138	47,2	1.145	372,0
0,5 bis unter 2 ha	114	104,7	531	511,9	428	448,6	213	218,6	1.073	1.065,2
2 bis unter 5 ha	13	36,0	162	508,2	194	612,1	62	184,4	369	1.156,3
5 bis unter 10 ha	2	12,8	53	357,0	72	499,7	14	98,8	127	869,6
10 ha und mehr	1	16,1	20	339,3	37	675,6	2	30,4	58	1.031,0
Stadt Münster	32	60,0	99	229,5	63	210,7	29	53,7	194	500,2
0,2 bis unter 0,5 ha	9	3,2	40	13,9	18	6,5	7	2,5	67	23,5
0,5 bis unter 2 ha	17	18,6	37	35,8	26	32,5	14	15,4	80	86,9
2 bis unter 5 ha	3	9,2	7	24,8	9	28,6	6	16,5	19	62,6
5 bis unter 10 ha	2	12,8	11	80,7	4	25,3	1	5,3	17	118,8
10 ha und mehr	1	16,1	4	74,3	6	117,9	1	14,0	11	208,3
Kreis Borken	27	19,2	330	403,2	152	443,6	37	53,1	509	866,1
0,2 bis unter 0,5 ha	13	4,5	168	52,3	16	5,8	11	3,8	197	62,6
0,5 bis unter 2 ha	13	12,5	110	106,4	75	85,6	18	19,9	198	204,5
2 bis unter 5 ha	1	2,2	39	125,0	45	146,3	6	18,0	85	273,5
5 bis unter 10 ha			8	59,2	9	64,0	2	11,4	17	123,2
10 ha und mehr			5	60,3	7	141,9			12	202,2
Kreis Coesfeld	30	21,2	142	197,0	122	325,1	30	47,4	294	543,3
0,2 bis unter 0,5 ha	15	4,9	57	18,4	20	7,3	2	0,5	92	30,5
0,5 bis unter 2 ha	14	14,3	54	54,0	57	58,6	20	20,3	125	126,9
2 bis unter 5 ha	1	2,1	22	66,1	29	97,9	7	21,2	52	166,1
5 bis unter 10 ha			8	48,1	10	70,9	1	5,3	18	119,0
10 ha und mehr			1	10,3	6	90,5			7	100,7
Kreis Steinfurt	99	70,9	659	789,1	375	820,0	212	309,6	1.133	1.680,1
0,2 bis unter 0,5 ha	50	16,8	352	111,2	90	31,9	66	22,5	492	159,8
0,5 bis unter 2 ha	43	37,1	218	213,3	167	171,7	107	113,6	428	422,1
2 bis unter 5 ha	6	17,0	63	195,3	72	222,3	29	87,9	141	434,6
5 bis unter 10 ha			20	126,4	37	256,9	9	69,3	57	383,3
10 ha und mehr			6	142,9	9	137,3	1	16,4	15	280,1
Kreis Warendorf	80	43,0	313	343,6	249	517,7	121	115,6	642	904,4
0,2 bis unter 0,5 ha	51	15,4	160	50,2	86	29,8	52	18,0	297	95,4
0,5 bis unter 2 ha	27	22,2	112	102,3	103	100,2	54	49,4	242	224,7
2 bis unter 5 ha	2	5,4	31	96,9	39	117,0	14	40,7	72	219,4
5 bis unter 10 ha			6	42,6	12	82,6	1	7,5	18	125,2
10 ha und mehr			4	51,6	9	188,1			13	239,7