

Bericht zur Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen in der Stadt Münster zum Stand Ende 2010

1. Siedlungs- und Verkehrsfläche: Schlüsselindikator mit methodischen Restriktionen

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche ist ein weitverbreiteter Schlüsselindikator, der genutzt wird, um die Inanspruchnahme von bisher anderweitig genutzten Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke nachzuvollziehen. So thematisiert die Fortschreibung des Regionalplans Münster die Flächeninanspruchnahme in den Kommunen des Münsterlands anhand der Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (Datenanhang, IX.1/Punkt 2). Auch die Stadt Münster nutzt diesen Indikator. In den Umweltdaten Münster 2009 wird er als Maßstab für „den Flächenverbrauch und die Versiegelung“ (vgl. Vorl. V/0697/2010) verwendet, in der Fortschreibung des Nachhaltigkeitsberichts dient die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche als Indikator für nachhaltige Entwicklung (vgl. Jahres-Statistik 2009, Kap. 17).

Der Indikator „Siedlungs- und Verkehrsfläche“ ist insofern auch von besonderer Bedeutung, da er auf Bundes- und Landesebene zur politischen Zielfindung und Prüfung der Zielerreichung eingesetzt wird. Ziel der Bundesregierung ist es, die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 30 ha/Tag bis 2020 zu reduzieren. Hierauf aufbauend hat das Land Nordrhein-Westfalen als politische Zielbestimmung die Reduktion des Zuwachses an Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 5 ha/Tag bis 2020 formuliert und hierzu u. a. die „Allianz für die Fläche“ gegründet. Hierin wirkt auch die Stadt Münster aufgrund der Erfahrungen im Flächenmanagement mit.

Mit Beschluss der Vorlage „Umweltdaten Münster 2009“ am 16.02.2011 (vgl. V/0697/2010/1. Erg.) wurde die Verwaltung vom Rat beauftragt, bei der Fortschreibung der Umweltdaten quantitative Zielwerte zu erarbeiten. Im Bereich der Flächeninanspruchnahme wird auch hier ein Rückgriff auf die Siedlungs- und Verkehrsfläche erfolgen müssen.

Obwohl der Indikator somit weite Anwendung findet, besteht in Fachkreisen Einvernehmen, dass die Nutzung der Siedlungs- und Verkehrsfläche für Zwecke der Erfolgskontrolle aufgrund methodischer Restriktionen nicht unreflektiert erfolgen darf. Zunächst ist zu beachten, dass die Siedlungs- und Verkehrsfläche durch die Zusammenfassung verschiedener Nutzungen gebildet wird.

Zur Siedlungs- und Verkehrsfläche gehören folgende „Flächennutzungsarten“:

- **Gebäude- und Freifläche:** Flächen mit Gebäuden (Gebäudeflächen) und unbebauten Flächen (Freiflächen), die Zwecken der Gebäude untergeordnet sind (z.B. Gärten)
- **Betriebsfläche ohne Abbau:** Unbebaute Flächen, die gewerblich, industriell oder für Zwecke der Ver- und Entsorgung genutzt werden
- **Verkehrsfläche** (inkl. Verkehrsbegleitflächen)
- **Erholungsflächen:** Unbebaute Flächen, die dem Sport und der Erholung (z.B. Grünanlagen) dienen
- **Friedhofsfläche**

Diese Auflistung macht deutlich, dass die Siedlungs- und Verkehrsfläche keineswegs mit „versiegelter Fläche“ gleichgesetzt werden kann, da sie nicht bebaute und damit auch nicht versiegelte Frei- und Grünflächen umfasst. Demzufolge wird in den Umweltdaten 2009 deutlich darauf hingewiesen, dass der Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsflächen in Münster

2008/2009 wesentlich auf die Zunahme an Erholungsflächen zurückgeht. Nach aktuellen Untersuchungen beträgt der Anteil der versiegelten Fläche an der Siedlungs- und Verkehrsfläche für Nordrhein-Westfalen 58 % (vgl. Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen 2010¹). Für Münster liegen zurzeit keine aktuellen Werte vor.

Darüber hinaus ist die Aussagekraft des Indikators dadurch eingeschränkt, dass als Datengrundlage die Nutzungsarten des amtlichen Liegenschaftskatasters genutzt werden, die originär für andere Zwecke geführt werden. Neben den tatsächlichen Nutzungsveränderungen bildet das Liegenschaftskataster auch Umwidmungen und Neuordnungen ab, die die Bewertung von Zeitreihen erschweren. Diese Problematik spricht auch die Fortschreibung des Regionalplans Münsterland an, in dem auf Auswertungsprobleme infolge von Zuordnungsfehlern bei Flächenerfassungen bzw. Flächenumwidmungen verwiesen wird (vgl. Bezirksregierung Münster 2010, Datenanhang, IX.1/Punkt 2).

Aufgrund der Diskussionen um die Aussagekraft des Indikators „Siedlungs- und Verkehrsfläche“ hat das Land Nordrhein-Westfalen im Jahr 2009 das Gutachten „Datengrundlagen zur Siedlungsentwicklung“ vergeben². In dieses Gutachten war auch Münster als Fallbeispiel einbezogen. Die Gutachter kommen für den Zeitraum 2000 – 2008 grundsätzlich zu dem Ergebnis, dass die Inanspruchnahme von vormals unbebauten Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke aufgrund der verfügbaren Daten der amtlichen Flächenstatistik zweifelsfrei überschätzt wird, ohne dass das Maß der Überschätzung quantitativ beziffert werden kann (vgl. Siedentop/Fina 2010, Abschlussbericht, S. 4).

Für Münster ziehen die Gutachter folgendes Fazit: „Die Flächenstatistik in Münster basiert auf Daten, die im Beobachtungszeitraum bis 2007 von der Umstellung des Katasters in das ALK-Format beeinflusst waren. Dadurch kommt es zu Umwidmungen und Neubewertungen in der Vergabe der Nutzungsarten, [...]. Die Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung wird dadurch vor allem durch den erhöhten Zuwachs von Erholungsflächen verzerrt“ (vgl. Siedentop/Fina 2010, Materialband, S. 52).

Damit bleibt festzuhalten:

- Die Siedlungs- und Verkehrsfläche wird weitverbreitet – wie auch bei der Fortschreibung des Regionalplans Münsterland - als Schlüsselindikator verwendet.
- Die Siedlungs- und Verkehrsfläche besteht aus unterschiedlichen Flächenarten und enthält bebaute und nicht bebaute Flächen (z.B. Erholungsflächen).
- Die amtliche Flächenstatistik bildet nicht nur reale Nutzungsveränderungen ab, sondern ist durch Umwidmungen und Neuordnungen beeinflusst, die einen Zeitreihenvergleich beeinträchtigen.
- Die Umwidmungen und Neuordnungen im Münsteraner Liegenschaftskataster haben dazugeführt, dass in Münster die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen in einzelnen Jahren durch einen methodisch bedingten Zuwachs an Erholungsflächen verzerrt wird.

¹ Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen/LANUV NRW (2010): Flächenentwicklung in Nordrhein-Westfalen – Berichtsjahr 2009 (Kurzbericht). Recklinghausen (Masch.).

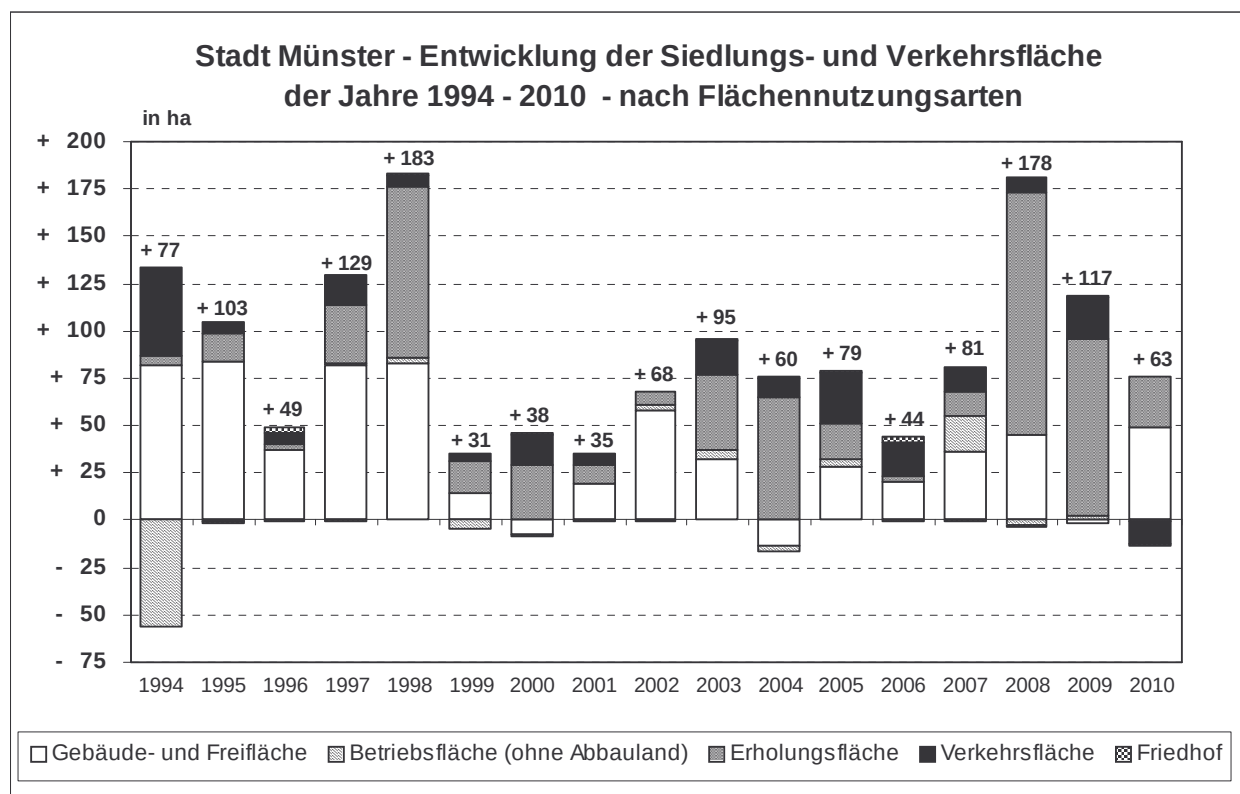
² Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung der Universität Stuttgart (IREUS) – Stefan Siedentop/Stefan Fina (2010): Datengrundlagen zur Siedlungsentwicklung. Abschlussbericht und Materialband. Stuttgart. 2010. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen.

2. Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Münster 1994 - 2010

Die verfügbaren Daten aus der Landesdatenbank (it.nrw) vermitteln folgendes Bild über die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen in Münster im Geltungszeitraum des gültigen Regionalplans Münsterland (genehmigt 1998).

Wie die nachstehende Abbildung verdeutlicht, weist die Flächenstatistik für die Jahre 1994 – 1998 Zunahmen der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV-Fläche) für einzelne Jahre von über 100 ha aus, die dann in den Jahren 1999 – 2001 auf unter 40 ha pro Jahr zurückgingen. In der Periode 2002 – 2007 lag die jährliche Zunahme der SuV-Fläche zwischen 60 und 95 ha. Für die Jahre 2008 und 2009 zeigt sich eine „sprunghafte“ Erhöhung auf 178 ha bzw. 117 ha. Für 2010 wird ein ebenso deutlicher Rückgang der Zunahme der SuV-Fläche auf 63 ha ausgewiesen.

Ein Blick auf die Entwicklung der einzelnen Flächennutzungsarten macht zunächst deutlich, dass der Anstieg der SuV-Flächen stark von der Zunahme der Erholungsflächen getragen wird. Beispielsweise machte die Zunahme der Erholungsflächen in den Jahren 2000, 2004, 2008 und 2009 mehr als 50 % des Gesamtanstiegs der SuV-Flächen aus. Insbesondere auch der „sprunghafte Anstieg“ der SuV-Flächen 2008 und 2009 geht auf das Anwachsen der Kategorie „Erholungsflächen“ zurück.



Neben realen Flächenumnutzungen, wie z.B. durch den Bau eines großflächigen Golfplatzes in Hiltrup, spiegeln sich hierin auch Neuordnungen und Umwidmungen im Liegenschaftskataster wider. Beispielsweise führten Neuordnungen auf der Grundlage von Luftbildern in den Jahren 2008 und 2009 zu einem rechnerischen Anstieg der Erholungsfläche. Dieser rechnerische Anstieg betrifft auch den Zeitraum vor 2007, in dem es zu Neuordnungen von Flächen im Rahmen der Digitalisierung der Liegenschaftskarte kam (vgl. Siedentop/Fina 2010).

Damit ist festzuhalten, dass das Bild über die Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung in Münster durch den erhöhten Zuwachs von Erholungsflächen verzerrt wird. Nach Aussage von Siedentop/Fina (2010) lässt sich der Anteil des Zuwachses der SuV-Flächen, der nicht auf reale Flächenveränderungen zurückgeht, jedoch nicht quantifizieren.

Auch die Betrachtung der weiteren Flächennutzungsarten der SuV-Flächen, wie „Verkehrsflächen“ und „Gebäude- und Freiflächen“ macht deutlich, welchen Einfluss Umwidmungen und Neuordnungen auf die Entwicklung der SuV-Fläche haben. Dies soll exemplarisch für das Jahr 2010 verdeutlicht werden (vgl. vorstehende Abbildung).

Für die Kategorie „Verkehrsflächen“ wird ein Rückgang von 12 ha ausgewiesen. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um eine reale Flächennutzungsveränderung, sondern vielmehr um eine Neuordnung von Teilen der Verkehrsbegleitfläche entsprechend den realen Nutzungen in „Gehölz“. Die Zunahme der „Gebäude- und Freifläche“ 2010 um ca. 50 ha lässt sich zur Hälfte darauf zurückführen, dass eine Fläche mit ca. 28 ha aufgrund ihrer Prägung nun der Kategorie „Gebäude- und Freifläche“ – öffentliche Zwecke“ zugeordnet wurde, nachdem sie bisher in der Kategorie „Waldfläche“ geführt wurde. Auch hier ist es nicht zu einer realen Nutzungsveränderung gekommen.

Damit lässt sich festhalten:

- In Münster haben zweifelsohne die SuV-Flächen im Betrachtungszeitraum zugenommen. Rein rechnerisch lag die Zunahme zwischen dem „Tiefstwert“ 31 ha (1999) und dem „Höchstwert“ 183 ha (1998). Bezogen auf den Gesamtzeitraum 1994 – 2010 ist die SuV-Fläche in Münster um 17 % angestiegen. Wie eine Auswertung des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen/LANUV zeigt, lag Münster mit dieser prozentualen Zunahme eher im „Mittelfeld“ der nordrhein-westfälischen Kommunen³. So hat in 27 Kommunen in NRW die Siedlungs- und Verkehrsfläche 1996 – 2009 um mehr als 30 % zugenommen⁴.
- Wesentliche Anteile der Zunahme der SuV-Fläche entfallen auf den Anstieg der Erholungsflächen, der wiederum – gutachterlich bestätigt – durch Neuordnungen und Umwidmungen überzeichnet ist.
- Auch die Entwicklung der weiteren Flächenkategorien, wie „Gebäude- und Freifläche“ und „Verkehrsfläche“, ist methodisch beeinflusst. Aktuell lässt sich dies auch für das Jahr 2010 eindeutig nachweisen.
- Das Bild, das die amtliche Flächenstatistik zur Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen in Münster zeichnet, ist somit mit deutlichen Einschränkungen behaftet.
- Wie sich eindeutig nachweisen lässt, gehen Änderungen im Liegenschaftskataster nicht zwingend mit realen Nutzungsveränderungen einher, sondern bilden zunächst Aktivitäten im Rahmen der fachlichen Aufgaben des Vermessungs- und Katasteramtes ab. Achtsamkeit ist immer dann bei der Interpretation der Daten geboten, wenn „Sprünge“ auftreten. Beispielsweise wird für das Jahr 2010 eine Zunahme an „Landwirtschaftlicher Fläche“ ausgewiesen, die genauso wie die „überhöhten“ Abnahmen 2008/2009 auf Neuordnungen ohne reale Flächennutzungsveränderungen zurückgeht. Hintergrund ist die geplante Einführung von ALKIS (Amtliches Liegenschaftskataster-Informationssystem). In ALKIS dürfen verschiedene Nutzungsartenschlüssel (z. B. für Schutzflächen und militärisches

³ Vgl. Fußnote 1/LANUV NRW (2010, S. 3): Abbildung „Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Gemeinden (1996 – 2009)“.

⁴ Ebenda, S. 3.

Übungsgelände) nicht mehr verwendet werden, so dass eine Umschlüsselung in andere Nutzungen, z. B. Landwirtschaft, erfolgen musste.

- Vor diesem Hintergrund wären für tragfähigere Aussagen über die Veränderung der Flächennutzung vermutlich Befliegungen und Luftbilddauswertungen zu verschiedenen Zeitschnitten notwendig. Entsprechende Ergebnisse liegen für Münster zurzeit nicht vor.

3. Ergänzende qualitative Betrachtungen zur Flächenentwicklung in Münster

Aufgrund der eingeschränkten Aussagekraft des Indikators „Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung“ empfiehlt das Gutachten „Datengrundlagen zur Siedlungsentwicklung“ von Siedentop/Fina (2010), ergänzend zu den quantitativen Betrachtungen anhand der SuV-Fläche qualitative Informationen zur Flächenentwicklung zu nutzen. Diese, von den Gutachtern für das Land Nordrhein-Westfalen vorgeschlagenen Indikatoren sollen für Münster im Folgenden herangezogen werden, um die Flächenentwicklung differenzierter zu beschreiben:

- Entwicklung der Einwohner und der Beschäftigten

Aussagen zur Flächenentwicklung können nicht isoliert getroffen werden, sondern sind immer in Beziehung zur Einwohner- und Beschäftigtenentwicklung zu setzen. Daher ist für Münster zu berücksichtigen, dass Münster in Nordrhein-Westfalen vom 31.12.1995 bis zum 30.06.2010 einen der höchsten Zuwächse an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zu verzeichnen hatte (+ 21.189 Beschäftigte = + 17,8 %). Ebenso ist die Zahl der Wohnberechtigten Bevölkerung zwischen dem 31.12.1995 und dem 31.12.2010 um 5.548 Personen (+ 2 %) gestiegen. Münster gehört somit zu den dynamischen Standorten in Nordrhein-Westfalen, was bei Aussagen zur Flächenentwicklung zu berücksichtigen ist.

- Recycling von Brachflächen

In Münster hatte die Wiedernutzung von Militär- und Gewerbebrachen immer einen hohen Stellenwert. Die Konversionsstrategie der Stadt Münster wurde mehrfach belobigt. Insgesamt hat Münster ab 1997 nahezu 150 ha an Konversionsflächen im Rahmen der Siedlungsentwicklung für Wohn-, Gewerbe- und Hochschulzwecke reaktiviert (Gewerbepark Loddenheide, Leonardo-Campus, Lincoln-Quartier, Quartier Meerwiese, Prins-Claus-Quartier, Speicherstadt, Gartensiedlung Weißenburg).

Aufgrund der Wirtschaftsstruktur von Münster existieren gewerbliche Brachen nur in vergleichsweise geringem Umfang. Hinzuweisen ist auf die Wiedernutzung des ehemaligen Schlachthofgeländes und des Geländes der ehemaligen Germania-Brauerei. Hinzu kommt die eingeleitete Umstrukturierung des ehemaligen Hafengebietes, die zurzeit auf Grundlage des Hafenforums perspektivisch weiter fortgeschrieben werden soll. Mit einem entsprechend fortgeschriebenen „Masterplan Stadthäfen“ sollen Zielvorgaben für die Umwandlung dieses insgesamt ca. 100 ha großen Bereiches formuliert werden.

Bezogen auf die Fortschreibung des Regionalplans ist zudem darauf hinzuweisen, dass die noch vom britischen Militär genutzten Kasernenflächen in Gremmendorf und Gievenbeck (insg. ca. 76 ha) bereits den Siedlungsflächenreserven der Stadt Münster zugerechnet wurden.

- Flächeninanspruchnahme in schutzwürdigen Bereichen

Bereits in der Vergangenheit wurden im Flächennutzungsplan dargestellte Siedlungsflächen, die in einem Wasserschutzgebiet - Zone III - liegen, nur in Einzelfällen aufgrund von besonderen stadtstrukturellen oder stadtentwicklungspolitischen Gründen als Neubaugebiete entwickelt. Bei der Fortschreibung des Regionalplans hat die Verwaltung nun grundsätzlich davon abgesehen, zukünftige Siedlungsflächen zu benennen, die in einer Wasserschutzzone liegen. Damit wird der Bedeutung der Grundwasserneubildung durch Niederschläge auf unversiegelten Flächen in besonderem Maße Rechnung getragen.

- Bautätigkeit in der Innenentwicklung

Für die Vorlage V/0006/2011 „Bausteine für eine weitere Stärkung der inneren Entwicklung im Bereich Wohnen“ wurde der sog. „Innenentwicklungsraum Wohnen“ abgegrenzt. Dieser basiert auf den im Flächennutzungsplan dargestellten Wohnbauflächen, soweit in integrierter Lage und mit baulicher Vornutzung, sowie den gemischten Bauflächen im Flächennutzungsplan, soweit in integrierter Lage und mit einem deutlichen Anteil Wohnen (vgl. Vorlage V/0006/2011, Anlage 2).

Eine Auswertung der Baustatistik für diesen Bereich für den Zeitraum 2001 – 2010 macht deutlich, dass in diesem, so definierten „Innenentwicklungsraum Wohnen“ 89,2 % aller Wohnungsbaufertigstellungen in Münster erfolgten. Bezogen auf den fußläufigen Einzugsbereich um die Zentren (500 m-Radius) liegt der Anteil der Wohnungsbaufertigstellungen bei 66,2 %. Diese Werte belegen, welche große Bedeutung die Innenentwicklung zwischen 2001 und 2010 in Münster bereits einnahm.

Zusammenfassend lässt sich anhand der ergänzenden qualitativen Indikatoren festhalten:

- Münster gehört zu den wachstumsstärksten Städten in Nordrhein-Westfalen. Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Einpendler ist von 1995 bis 2009 auf 68.581 Einpendler, d.h. um 17.901 Einpendler (+ 35,3 %) gestiegen. Auch aus ökologischen Gründen muss es daher Ziel von Münster sein, die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass für die in Münster nachfragenden Haushalte ein entsprechendes Wohnungsangebot zur Verfügung steht.
- Die Stadt Münster hat den Grundsatz des Flächenrecyclings bei der Wiedernutzung ehemaliger Militärfächen erfolgreich umgesetzt und strebt dies auch zukünftig an. Beleg dafür ist die Aufnahme der noch bestehenden britischen Militärfächen als Siedlungsreserven der Stadt bei der Fortschreibung des Regionalplans.
- Auch der hohe Anteil der Wohnungsbaufertigstellungen im Innenentwicklungsraum „Wohnen“ macht ebenfalls deutlich, wie stark die Innenentwicklung in Münster in der Laufzeit des gültigen Regionalplans bereits umgesetzt worden ist. Mit der Vorlage V/0006/2011 werden zudem weitere Bausteine für die Stärkung der inneren Entwicklung im Bereich „Wohnen“ aufgezeigt.
- Der quantitative Indikator „Siedlungs- und Verkehrsfläche“, der zudem mit nachweisbaren methodischen Schwächen behaftet ist, reicht somit zur Beurteilung der Siedlungsflächenentwicklung nicht aus und muss durch die vorstehenden qualitativen Indikatoren ergänzt werden.
- Die Verwaltung strebt daher an, auch zukünftig das städtische Siedlungsflächenmonitoring um aussagekräftige qualitative Indikatoren zu ergänzen, um zu einem sachgerechten Bild der Flächenentwicklung zu kommen.