

# **Vorschlag eines Zielwerts für die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV-Fläche) für das Jahr 2020 zur Verwendung für die Umweltdaten Münster**

## **1. Aufgabenstellung**

Gemäß dem Beschluss des Rates vom 16.02.2011 sollen für die in den Umweltdaten 2009 aufgeführten Umweltmedien/-ressourcen quantitative Zielwerte formuliert und die zur Zielerreichung notwendigen Einzelmaßnahmen beschrieben werden.

Für das Thema „Boden/Flächenverbrauch“ wurde in den Umweltdaten 2009 als Indikator die Siedlungs- und Verkehrsfläche herangezogen. Zur Einschätzung der Entwicklung wurden anhand des 5-ha-Flächenreduktionsziels des Landes NRW, d. h. der angestrebten Verringerung der Zunahme der SuV-Fläche von heute ca. 15 ha/Tag in NRW auf 5 ha pro Tag im Jahr 2020 bereits Orientierungswerte für Münster formuliert. Diese wurden unter Rückgriff auf Fläche und Einwohnerzahl Münsters abgeleitet. Auf die Festlegung eines quantitativen Ziels wurde in den Umweltdaten Münster 2009 allerdings unter Verweis auf die hiermit verbundene unverhältnismäßige Einschränkung der bauleitplanerischen Handlungsspielräume verzichtet (vgl. V/0697/2010/1, S. 3).

Angesichts der Aufgabenstellung laut Ratsbeschluss zur Vorlage V/0697/2010/1 wird im Folgenden ein Zielwert für das Jahr 2020 für die Stadt Münster abgeleitet. Der errechnete Zielwert wird mit Hilfe des im Entwurf des Regionalplans Münsterland für die Stadt Münster bis 2025 ermittelten Flächenbedarfs und anhand der Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche 1994 – 2011 in Münster einer Plausibilitätsprüfung unterzogen.

Angesichts der methodischen Restriktionen des Indikators „Siedlungs- und Verkehrsfläche“ erscheint es bei Nutzung des Zielwerts dringend geboten, die methodischen Grenzen der Aussagekraft des Indikators angemessen zu berücksichtigen und zu kommunizieren (vgl. Vorl. V/0232/2011, Anl. 1). Hierzu werden im Folgenden ebenfalls entsprechende Hinweise gegeben. Weitergehende Ausführungen und Erläuterungen zu dieser Thematik sind der Anlage 3 dieser Vorlage zu entnehmen.

## **2. Ableitung eines Zielwerts für die Entwicklung der SuV-Fläche in Münster für das Zieljahr 2020 aus dem Flächenreduktionsziel des Landes NRW**

In Anlehnung an die politischen Reduktionsziele des Bundes (30 ha/Tag bei 81,7 Mio. Ew.) und des Landes NRW (5 ha/Tag bei 17,8 Mio. Ew.) für die weitere Entwicklung der Flächeninanspruchnahme würde sich für Münster anhand einer Einwohnerzahl von 296.440 Ew. (31.12.2011) anteilmäßig zunächst ein Wert von 0,083 ha/Tag, d. h. ca. 30,3 ha pro Jahr ergeben.

Allerdings wäre eine undifferenzierte Übernahme des Flächenreduktionsziels ohne Berücksichtigung der oberzentralen Funktionen von Münster, der Einwohner- und

Beschäftigtendynamik und der positiven Entwicklungsprognosen für die Stadt Münster nicht zielführend. Ansonsten würde Münster rechnerisch mit Städten und Regionen gleichgesetzt, die heute schon einen Bevölkerungsrückgang erfahren oder für die ein deutlicher Bevölkerungsrückgang prognostiziert wird. Ebenso würde Münster rechnerisch wie ein Grund- oder ein Mittelzentrum behandelt und die Übernahme von oberzentralen Funktionen bliebe im Rahmen der Flächenentwicklung unberücksichtigt.

Die Bedeutung von Münster als Arbeitsplatz- und Bildungszentrum im Münsterland zeigt sich gut an dem positiven Pendlersaldo (+ 107.302 Pendler). So pendelten nach der letzten verfügbaren Pendlerrechnung (2008) 146.082 Berufs- und Ausbildungspendler nach Münster ein, während die Zahl der Auspendler demgegenüber lediglich bei 38.780 lag.

Für eine differenzierte Ableitung des Flächenreduktionsziels sind deshalb auch die Funktion von Münster als solitäres Oberzentrum und die positiven Prognosen im Bereich der Einwohner- und Beschäftigtenentwicklung einzubeziehen. Daher werden folgende Zuschläge zur Bedarfsdeckung und zur Flächenvorsorge für die Ermittlung des Zielwerts vorgeschlagen:

- Zuschlag für die oberzentralen Funktionen von Münster (z.B. Flächen für Bildungseinrichtungen mit regionaler und überregionaler Ausstrahlung, für die Entwicklung der Hochschulen und außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen, für Flächen für Dienstleistungs- und Gesundheitseinrichtungen mit regionaler und überregionaler Ausstrahlung etc.): + 10 %
- Zuschlag zur Bedarfsdeckung des prognostizierten Einwohnerwachstums einschließlich der notwendigen Wohnfolgeinfrastruktur (prognostiziertes Bevölkerungswachstum 31.12.2008 – 31.12.2030 nach IT.NRW + 5, 2 %)<sup>1</sup>: + 10 %
- Zuschlag zur Bedarfsdeckung des erwarteten Beschäftigtenwachstums (nach den Berechnungen im Entwurf des Regionalplans Münsterland ergibt sich für Münster bis 2025 ein Bedarf an Gewerbe- und Industrienansiedlungsbereichen/GIB von 260 ha): + 10 %

Unter Einbeziehung dieser Zuschläge ergäbe sich ein Zielwert von 39,4 ha/Jahr für die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Münster im Jahr 2020.

### **3. Plausibilitätsprüfung anhand des Entwurfs des Regionalplans Münsterland**

Zur Plausibilitätsprüfung für den vorstehend errechneten Zielwert für die weitere Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche im Jahr 2020 wird das Siedlungsflächenmengengerüst des Entwurfs des Regionalplans Münsterland als Grundlage herangezogen. Gemäß dem Entwurf des Regionalplans wurde für die Stadt Münster bis 2025 ein Flächenbedarf von 956 ha ermittelt (vgl. Vorlage V/0232/2011).

---

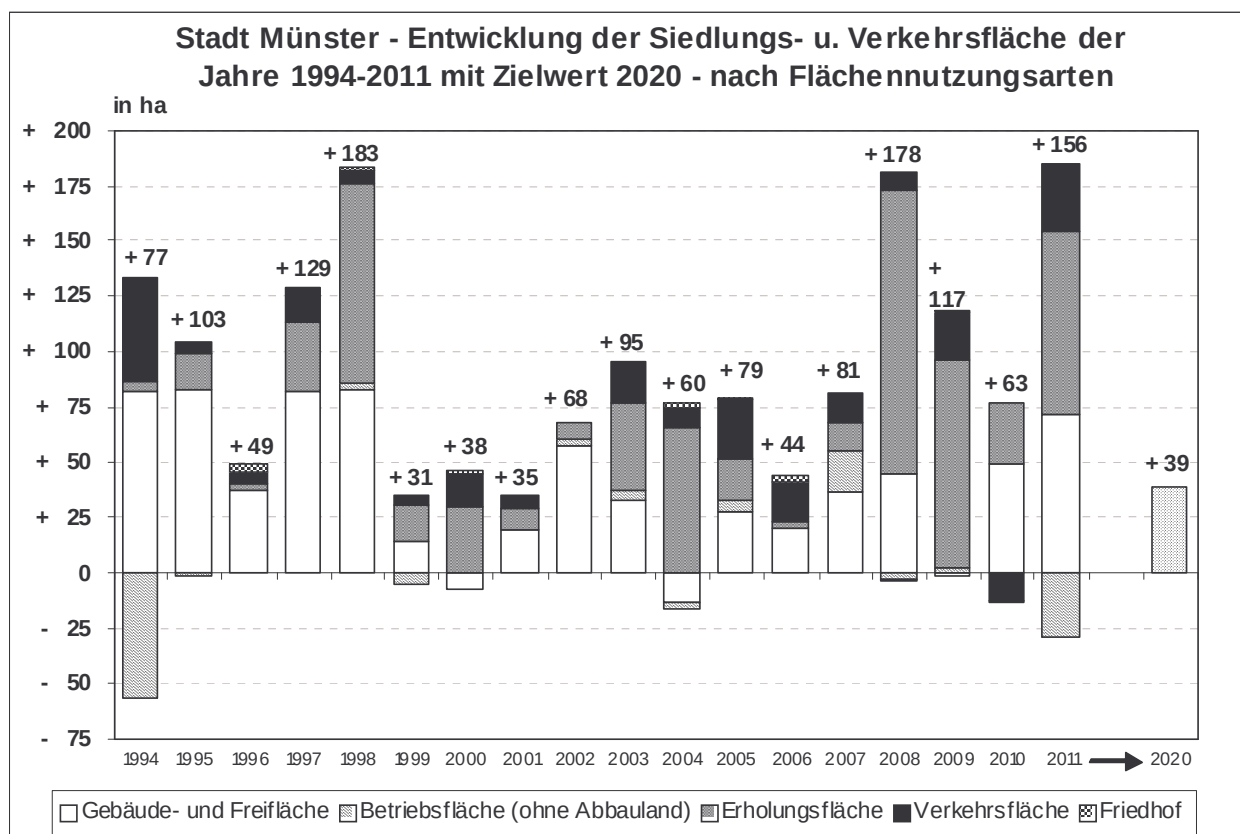
<sup>1</sup> Die aktualisierte Bevölkerungsprognose von IT.NRW aus dem Juni 2012 weist für Münster für den Zeitraum 2011 – 2030 sogar ein Wachstum von 16,8 % aus. Der Entwurf des Regionalplans und sein Mengengerüst aus dem September 2010 basieren auf der vorherigen IT.NRW-Prognose 2008 – 2030.

- Abzüglich des Reserveflächenanteils der Stadt Münster am GIB AirportPark FMO (59,2 ha) ergibt sich ein Flächenbedarf von 896,8 ha.
- Hiervon wird der im Entwurf des Regionalplans Münsterland für Münster gemäß dem Ratsbeschluss vom 13.07.2011 noch nicht verortete und dargestellte Flächenanteil von 72 ha abgezogen. Es verbleiben ca. 825 ha.
- Von dieser Größenordnung wird analog zur Flächenermittlung für Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche (GIB) im Münsterland der regionalplanerische Flexibilitätzuschlag von 25 % abgezogen. Dann verbleiben ca. 619 ha.
- Pauschal auf die 16 Planungsjahre des Siedlungsflächenmengengerüsts (01.01.2009 – 01.01.2025) umgelegt, ergäbe sich rechnerisch eine maximale jährliche Flächeninanspruchnahme von ca. 38,7 ha.

Damit würde der errechnete Zielwert für die Entwicklung der SuV-Fläche, der die oberzentralen Funktionen von Münster und die positiven Entwicklungsprognosen angemessen berücksichtigt, durch den im Entwurf des Regionalplans für Münster dargestellten Siedlungsflächenbedarf grundsätzlich bestätigt.

#### **4. Plausibilitätsprüfung anhand der Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Münster im Zeitraum 1994 - 2011**

Für eine weitere Plausibilitätsprüfung wird der errechnete Zielwert von 39,4 ha/Jahr der bisherigen Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Münster gegenübergestellt. Wie die nachstehende Abbildung zeigt, lag die Spanne der jährlichen Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV-Fläche) in Münster im Zeitraum 1994 - 2011 zwischen 183 ha/Jahr (1998) und 31 ha/Jahr (1999). In den letzten 5 Jahren lagen die Werte für die Entwicklung der SuV-Fläche zum Teil deutlich über dem errechneten Zielwert von 39,4 ha/Jahr.



Damit erscheint der errechnete Zielwert von ca. 39,4 ha/Jahr angesichts der bisherigen Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Münster zwar nicht unerreichbar, allerdings dürften auch unter Einbezug der methodisch bedingten Überhöhung des Wachstums der SuV-Flächen erhebliche Anstrengungen auf allen Feldern der ressourcenschonenden Stadtentwicklung notwendig werden.

## **5. Methodische Restriktionen des Indikators „Siedlungs- und Verkehrsfläche“**

Wie bereits im Rahmen der Stellungnahme der Stadt Münster zum Entwurf des Regionalplans ausgeführt (V/0232/2011, Anl. 1), ist der Indikator „Siedlungs- und Verkehrsfläche“ zwar weit verbreitet, die Aussagekraft ist aber durch methodische Restriktionen eingeschränkt, die bei Verwendung des Indikators zu beachten sind (vgl. Anlage 3 der Vorlage):

- Zunächst ist zu berücksichtigen, dass die Siedlungs- und Verkehrsfläche durch die Zusammenfassung verschiedener Nutzungsarten des Liegenschaftskatasters gebildet wird. Dies sollte bei der Verwendung der Daten jeweils auch durch eine differenzierte grafische Darstellung der Flächennutzungsarten, die auch die vorstehende Abbildung zeigt, deutlich gemacht werden. Diese differenzierte Darstellung wäre auch für die Umweltdaten Münster anzustreben.
- Die differenzierte Darstellung der SuV-Flächenentwicklung verdeutlicht, dass der Zuwachs der SuV-Flächen in Münster in den letzten Jahren zu einem großen Teil in der Zunahme der Erholungsflächen begründet lag (2008: 128 ha, 2009: 93 ha, 2011: 82 ha). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich hierin nicht nur reale Ausdehnungen der Erholungsflächen widerspiegeln, sondern auch Umschlüsselungen von Flächen zu einem Anstieg geführt haben.
- Da auch Erholungsflächen und gebäudebezogenen Freiflächen (z. B. Gärten) zur SuV-Fläche gehören, darf diese nicht mit „versiegelter Fläche“ gleichgesetzt werden. Im Landesdurchschnitt beträgt der Anteil der versiegelten Fläche an der SuV-Fläche 58 % (vgl. Anlage 3, S. 2), für Münster liegen keine entsprechenden Werte vor.
- Grundsätzlich war die amtliche Flächenstatistik nicht nur in der Vergangenheit durch Umwidmungen und Neuzuordnungen beeinflusst, sondern auch aktuell bringt die Einführung des Amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystems die Eliminierung bestimmter Nutzungsarten (z. B. Übungsgelände, Schutzflächen) mit sich. Hierdurch wird den Nachvollzug der realen Flächennutzungsveränderungen und damit eine Einschätzung der realen Zunahme der SuV-Fläche erschwert (vgl. Anlage 3, S. 2-4).

Beispielsweise lässt sich die Zunahme der „Gebäude- und Freifläche“ im Jahr 2010 um ca. 50 ha um mehr als die 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. Hier ist es nicht zu einer realen Nutzungsveränderung gekommen. Daher sind eine kritische Reflektion der Werte der Flächenstatistik, die Hinzuziehung weiterer Quellen (z.B. von Luftbildern) (vgl. Anlage 2) und die Hinzuziehung ergänzender qualitativer Indikatoren unerlässlich (vgl. Anlage 3).

## **6. Vorschlag für einen Zielwert „Zunahme SuV-Fläche“ für das Zieljahr 2020 und Benennung notwendiger Maßnahmen**

Trotz methodischer Restriktionen, die die Aussagefähigkeit des Indikators SuV-Fläche beeinträchtigen, wird in Umsetzung des Ratsbeschlusses zur Vorlage V/0697/2010/1 ein Zielwert von 39 ha/Jahr für die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Münster für das Jahr 2020 vorgeschlagen. Dieser Wert steht im Einklang mit den Darstellungen des Entwurfs des Regionalplans Münsterland.

Gleichzeitig zeigt ein Blick auf die bisherige, allerdings nicht unerheblich durch Umwidmungen beeinflusste Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen in Münster, dass ein Wert von 39 ha/Jahr nur mit erheblichen Anstrengungen auf allen Handlungsfeldern einer ressourcenschonenden Stadtentwicklung zu erreichen sein wird. Im Rahmen einer weiterhin forcierten Innenentwicklung lassen sich zurzeit schwerpunktmäßig folgende Maßnahmen benennen, wie z. B.

- Wiedernutzung der Konversionsflächen und der freiwerdenden britischen Wohnstandorte (vgl. V/0111/2012 und V/0111/2012/1. Erg.),
- Umstrukturierung des Bereiches zwischen Meckmannweg und Schwarzer Kamp zu einem attraktiven Wohnquartier (vgl. V/0554/2010),
- weitgehende Wiedernutzung der ehemaligen OSMO-Flächen für innerstädtisches Wohnen (vgl. V/0800/2011 sowie V/0430/2012),
- Entwicklung des bisher als Parkraum genutzten Bereiches zwischen Hörster Straße / Sonnenstraße / Korduanenstraße / Bült (vgl. Beschluss des Rates v. 27.06.2012 zur Vorl. V/0035/2012),
- Weitere systematische Stärkung der inneren Entwicklung für „Neues Wohnen im Bestand“ (vgl. V/0006/2011, V/0445/2012).

Diese zur Zielerreichung notwendigen Maßnahmen sind in Anlage 2 ausführlicher beschrieben. Hierbei handelt es sich keinesfalls um eine abschließende Aufzählung. Die Entwicklung weiterer Maßnahmen der Innenentwicklung ist nach BauGB § 1a (2) ist eine Daueraufgabe, die entsprechend den vorhandenen Potenzialen, den zur Verfügung stehenden Ressourcen und den parlamentarischen Prioritätensetzungen fortzuführen ist.

Bei einer Veröffentlichung des vorgeschlagenen Zielwerts ist es unerlässlich, auch die methodischen Restriktionen des Indikators „Siedlungs- und Verkehrsfläche“ gemäß Anlage 1 der Vorlage V/0232/2011 darzustellen (= Anlage 3 dieser Vorlage). Eine wesentliche Grundlage für eine differenzierte Verwendung des Indikators bildet eine grafische Darstellung der Entwicklung der unterschiedlichen Flächennutzungsarten.

Darüber hinaus sollten die Aussagen des Indikators „Entwicklung der SuV-Fläche“ durch die Hinzuziehung von Luftbilddauswertungen qualifiziert werden. Anhand der laufenden Arbeit im Vermessungs- und Katasteramt ließen sich hier möglicherweise ohne großen Aufwand entsprechende Erkenntnisse gewinnen. Ein entsprechender Prüfauftrag ist auf dem beigefügten Maßnahmenblatt formuliert (vgl. Anlage 2).