

 Gemeinsamer Flächennutzungsplan Städteregion Ruhr	öffentliche Vorlage für den verfahrensbegleitenden Ausschuss zum Gemeinsamen Flächennutzungsplan der Städte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen	
	lfd. Nummer 005	Jahr 2024
Sitzungstermin:	09.02.2024	
Vorlage zur:	Kenntnisnahme	
Beratungsgegenstand:		
Siedlungsflächenmonitoring 2023		
Der verfahrensbegleitende Ausschuss GFNP nimmt den Bericht der Verwaltung zum Siedlungsflächenmonitoring 2023 zur Kenntnis.		
Anlage 1: Berichtsvorlage Siedlungsflächenmonitoring 2023		
Datum: 22.01.2024	gez.: Harter	

Berichtsvorlage Siedlungsflächenmonitoring 2023

Sachverhalt:

Einleitung

Im Rahmen des Siedlungsflächenmonitorings (SFM) gem. § 4 (4) LPIG NRW werden die in den Flächennutzungsplänen dargestellten Siedlungsflächenreserven für Wohnen und Gewerbe alle drei Jahre erfasst. Die Aufgabe obliegt dem Regionalverband Ruhr (RVR) in seiner Funktion als Regionalplanungsbehörde in Zusammenarbeit mit den Gemeinden. Vom RVR aus verschiedenen Geodatenbeständen (insbesondere Flächennutzungskartierung, Orthofotos, Regionalplan, Flächennutzungspläne) abgeleitete Rohdaten werden dabei durch die Kommunen überprüft, ergänzt und qualifiziert.

Die letzte Aktualisierung erfolgte im Jahr 2023 zum Stichtag 01.01.2023 noch auf der Basis der Darstellungen des Regionalen Flächennutzungsplanes (RFNP). Auch wenn die abschließende Aufbereitung der Zahlen in einer Broschüre durch den RVR noch aussteht, lassen sich einige Kerndaten für die Städte der Planungsgemeinschaft berichten.

Absolute Summe der Siedlungsflächenreserven

Tabelle 1: Anzurechnende, flächennutzungs- planerisch gesicherte Reserveflächen in ha (netto)	Wohnen		Gewerbe	
	2020	2023	2020	2023
Bochum	107,0	85,1	188,2	127,8
Essen	101,3	111,0	123,6	127,2
Gelsenkirchen	46,6	34,3	178,1	163,0
Herne	37,4	34,5	54,0	50,0
Mülheim an der Ruhr	34,7	32,2	32,9	18,9
Oberhausen	41,3	45,3	45,4	36,7
Planungsgemeinschaft insb.	368,3	342,4	622,2	523,6
Veränderung	- 25,9 ha (- 7,0 %)		- 98,6 ha (- 15,8 %)	

Im Vergleich der aktuellen Erhebung 2023 mit der letzten im Jahr 2020 gehen die für die Planungsgemeinschaft insgesamt ermittelten, anzurechnenden Siedlungsflächenreserven (Reserven ab einer Größe von 2.000 m²) sowohl für Wohnen als auch für Gewerbe zurück. Betrachtet man die einzelnen Städte, ergibt sich ein differenziertes Bild, dass sowohl Abnahmen als auch Zunahmen beinhaltet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auf die Summe der Reserven verschiedene Einflussfaktoren wirken. So können neue Reserven durch das Brachfallen von Flächen oder im Zuge von Änderungsverfahren gewonnen werden. Auch die Neubewertung einer Fläche aufgrund sich verändernder Restriktionen kann eine Rolle

spielen. Ein zentraler Faktor für die Reduktion der verfügbaren Reserven sind Inanspruchnahmen. Also die Bebauung von vormaligen Reserveflächen.

Die Gesamtfläche der im RFNP/GFNP gesicherten Reserven mag zunächst hoch erscheinen. Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass die im SFM Ruhr erfassten Reserven nicht uneingeschränkt und unmittelbar zur Verfügung stehen. Häufig unterliegen die erfassten Flächen unterschiedlichen Restriktionen, wie z.B. Altlasten, Artenschutz, nicht an einer Entwicklung interessierten Eigentümern oder Vorbehalten aus der Öffentlichkeit und der Politik gegen eine bauliche Entwicklung. Diese Faktoren erschweren eine Mobilisierung der Flächen und verlängern die Verfahrenszeiten zum Teil erheblich.

Wie hoch die Herausforderung insbesondere auch im Umgang mit bereits siedlungsräumlich vorgemerkten Flächen ist, zeigt der hohe Anteil an Reserven, die als Brachfläche erfasst sind:

Tabelle 2: Brachflächenanteile Reserven	Wohnen	Gewerbe
Bochum	34,9 %	78,7 %
Essen	81,5 %	99,8 %
Gelsenkirchen	80,2 %	82,1 %
Herne	89,3 %	96,4 %
Mülheim an der Ruhr	43,9 %	64,6 %
Oberhausen	64,8 %	80,7 %
Planungsgemeinschaft insb.	64,8 %	86,2 %

Inanspruchnahmen

Tabelle 3: Erfasste Inanspruch- nahmen in ha	Wohnen		Gewerbe	
	2017 bis 2019	2020 bis 2022	2017 bis 2019	2020 bis 2022
Bochum	34,4	32,6	38,1	57,0
Essen	46,3	34,7	29,0	53,9
Gelsenkirchen	14,8	27,3	36,1	37,1
Herne	6,4	11,5	21,7	6,6
Mülheim an der Ruhr	20,6	24,6	5,5	7,9
Oberhausen	13,8	13,6	39,2	19,1
Planungsgemeinschaft insb.	136,3	144,3	169,6	181,6
Veränderung	+ 8 ha (+ 5,9 %)		+ 12 ha (+ 7,1 %)	

Die Summe der Inanspruchnahmen in der Planungsgemeinschaft steigt trotz der Corona-Pandemie sowohl für Wohnen als auch Gewerbe leicht an. Ebenso wie bei den

Reserveflächen variieren die Trends der einzelnen Städte zum Teil deutlich. Dabei ist zu bedenken, dass die Baulandentwicklung und -vermarktung keine lineare Angelegenheit ist. So kann die Marktreife oder Verzögerung größerer Bauflächen einen erheblichen Einfluss auf die Bilanz in einem Betrachtungszeitraum haben. Beispielhaft können hier die Vermarktungserfolge der Stadt Bochum auf Mark 51°7 (ehem. Opel I) genannt werden, die einen erheblichen Anteil der Bochumer Inanspruchnahmen ausmachen.

Beim Vergleich der Inanspruchnahmen mit den absoluten Zahlen der Reserveflächen ist zu berücksichtigen, dass Inanspruchnahmen auch dann erfasst werden, wenn die betreffende Fläche zuvor keine Reserve war. Beispiel: Wenn ein Wohnungsunternehmen innerhalb des Betrachtungszeitraumes einen Wohnblock abreißt und an der gleichen Stelle neu baut, handelt es sich um eine Inanspruchnahme. Die Fläche war jedoch nie als Reserve erfasst.

Vor diesem Hintergrund können die Inanspruchnahmen nicht aus einer Verrechnung der Reserven 2020 mit den Reserven 2023 ermittelt werden. Sie werden eigenständig erfasst. Trotzdem lassen sich aus einem Vergleich wichtige Erkenntnisse gewinnen.

So ist der Rückgang der zum 01.01.2020 bzw. zum 01.01.2023 absolut erfassten Reserven im Bereich Wohnen mit 25,9 ha (368,3 ha abzüglich 342,4 ha) deutlich niedriger als die Summe der in dem Betrachtungszeitraum erfassten Inanspruchnahmen mit 144,3 ha. Woran liegt das? Zum einen gelingt es den Städten, über eine aktive Bauleitplanung neue Wohnbauflächen zu schaffen bzw. zusätzliche Reserven zu identifizieren. Zum anderen zeigt das Monitoring, dass ein substanzieller Anteil der Wohnbaulandentwicklung inzwischen im Zuge von Abriss und Neubau auf Flächen erfolgt, die zuvor gar nicht als Reserven erfasst waren. Hier zeigt sich klar ein Trend zu einer verstärkten Flächenkreislaufwirtschaft. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass Baulücken < 2.000 m² im SFM Ruhr nicht als anzurechnende Reserven erfasst werden. Auch hier vollzieht sich jedoch ein Teil der Bautätigkeit.

Bei der Gewerbeflächenentwicklung ist der Kreislaufansatz schon lange im Fokus. Entsprechend speist sich der Pool der Gewerbeflächenreserven vorrangig aus gewerblich vorge nutzten Brachflächen. Allerdings fällt der Rückgang der 2020 bzw. 2023 absolut erfassten Gewerbeflächenreserven von 622,2 auf 523,6 ha (- 98,6 ha) deutlich größer aus als beim Wohnen. Im Abgleich mit den 181,6 ha, die insgesamt für Gewerbe in Anspruch genommen wurden, ist der verbrauchte und nicht durch neue Reserven ausgeglichene Anteil, bei den Gewerbeflächenreserven sehr viel höher als bei den Wohnbauflächenreserven. Es wurden also deutlich mehr Flächen entwickelt als gleichzeitig brachgefallen sind. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass betriebsgebundene Reserven im SFM Ruhr nicht als Reserven angerechnet werden. Bei einer baulichen Entwicklung zählen sie jedoch zu den Inanspruchnahmen.

Wie bereits aus den Daten zu den Reserven zu erwarten und verstärkt durch den skizzierten Trend innerhalb des Bestandes zeitnah abzureißen und neuzubauen, ist der Anteil der Brachflächen auch bei den Inanspruchnahmen ausgesprochen hoch:

Tabelle 4: Brachflächenanteile Inanspruchnahmen	Wohnen	Gewerbe
Bochum	86,5 %	86,1 %
Essen	90,2 %	98,2 %
Gelsenkirchen	71,4 %	98,5 %
Herne	99,3 %	100 %

Mülheim an der Ruhr	84,1 %	96,8 %
Oberhausen	70,0 %	99,6 %
Planungsgemeinschaft insb.	83,4 %	94,6 %

In welchem Umfang sich die aktuellen Krisen negativ auf die Baulandentwicklung niederschlagen, wird sich erst nach der nächsten Erhebung zum Stichtag 01.01.2026 genauer beziffern lassen.

Abgleich mit dem Siedlungsflächenbedarf

Das Siedlungsflächenmonitoring beantwortet die Frage, wie viele Flächenreserven planungsrechtlich im GFNP gesichert sind. Dem gegenüber steht die Bedarfsberechnung, also die Frage, wie viele Flächen benötigt werden. Die dazugehörige Berechnung hat der RVR zuletzt für den 3. Entwurf des Regionalplanes Ruhr 2023 aktualisiert.

Tabelle 5: Nettobedarf in ha	Wohnen	Gewerbe
Bochum	143,4	188,2
Essen	251,1	302,7
Gelsenkirchen	83,3	115,1
Herne	63,5	68,9
Mülheim an der Ruhr	70,9	78,0
Oberhausen	66,5	91,7
Planungsgemeinschaft insb.	678,7	844,6

Der methodische Ansatz zur Bedarfsberechnung basiert auf einem Gutachten des Instituts für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen aus dem Jahr 2011 und wird in seinen Grundzügen in den Erläuterungen zum Ziel 6.1-1 (Flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung) des LEP NRW skizziert. Er unterscheidet sich bei Wohnen und Gewerbe. Beim Wohnen hat jede Kommune einen garantierten Mindestanspruch (Ersatzbedarf), der sich aus der Anzahl der bestehenden Wohneinheiten ableitet, welcher durch eine Einbeziehung der prognostizierten Haushaltsentwicklung modifiziert wird. Der Ansatz bei Gewerbe stützt sich auf das Monitoring und schreibt die Entwicklung der Vergangenheit in zusammengefassten Teilräumen fort.

Vergleicht man die Summen der Nettobedarfe mit den im Siedlungsflächenmonitoring planungsrechtlich gesicherten Reserven, so ergibt sich sowohl für Wohnen als auch für Gewerbe ein substanzielles Defizit. Konkret stehen dem Bedarf von 678,7 ha beim Wohnen nur 342,4 ha an Reserven gegenüber (Deckungslücke = 336,3 ha). Beim Gewerbe sind es 844,6 ha Bedarf im Verhältnis zu 523,6 ha an Reserven (Deckungslücke = 321,0 ha).

Betrachtet man die Städte einzeln, so übersteigen lediglich die für Gelsenkirchen ermittelten Gewerbeflächenreserven mit 163,0 ha den errechneten Bedarf von 115,1 ha. Bei allen anderen Städten gibt es sowohl bei Wohnen als auch bei Gewerbe mehr oder weniger große

Defizite. Da die Städte der Planungsgemeinschaft als gemeinsamer Bedarfsraum durch die Regionalplanungsbehörde nicht einzeln, sondern gemeinsam veranlagt werden, ist auch die Stadt Gelsenkirchen voll handlungsfähig und kann ggf. neu brachfallende Flächen oder einzelne Ergänzungen des Bestandes entwickeln.

Neudarstellungsbedarfe bei GFNP-Änderungsverfahren

Die Ermittlung der Siedlungsflächenreserven und der Siedlungsflächenbedarfe erfolgt „netto“. D.h. auf der Ebene von vermarktbaaren Bauflächen ohne Erschließung oder begleitende Nutzungen wie öffentliche Grünflächen innerhalb eines Baugebietes oder auch Gemeinbedarfseinrichtungen wie z.B. Kindertagesstätten.

Dem gegenüber erfolgt die Darstellung von Bauflächen in der Flächennutzungsplanung bzw. im Rahmen von GFNP-Änderungsverfahren „brutto“. Also als zusammenhängende Flächen, die die vorgenannten Nebennutzungen beinhalten. Vor diesem Hintergrund wird die netto ermittelte Deckungslücke zwischen Siedlungsflächenreserven und Siedlungsflächenbedarf über einen pauschalisierten Aufschlag auf brutto hochgerechnet. Der dabei angesetzte Faktor beträgt 1,43 bei Wohnen und 1,25 bei Gewerbe. Dies entspricht einem angenommenen Anteil von 30% Nebennutzungen bei Wohnen bzw. 20% bei Gewerbe.

Die auf dem vorangehend beschriebenen Weg ermittelten Werte bilden dann den planerischen Neudarstellungsbedarf auf der Ebene des GFNP. Da die Raumstruktur der GFNP-Städte bereits durch eine hohe Siedlungsdichte gekennzeichnet ist und die verbleibenden Freiflächen eine hohe Bedeutung haben, können die ermittelten Neudarstellungsbedarfe für Wohnen und Gewerbe nicht ohne Weiteres im Plan verortet werden. Der RVR führt die Bedarfe in einem virtuellen Bedarfskonto und zieht sie bei der Beurteilung der laufenden GFNP-Änderungsverfahren im Rahmen des Bedarfsnachweises gem. § 34 LPlG heran.

Für Wohnen ergibt sich dabei die folgende Bilanz:

Tabelle 6: Neudarstellungsbedarf GFNP für Wohnen in ha	Reserven SFM (netto)	Bedarf (netto)	Saldo (netto)	Saldo (brutto)
Bochum	85,1	143,4	58,3	83,4
Essen	111,0	251,1	140,1	200,3
Gelsenkirchen	34,3	83,3	49,0	70,1
Herne	34,5	63,5	29,0	41,5
Mülheim an der Ruhr	32,2	70,9	38,7	55,3
Oberhausen	45,3	66,5	21,2	30,3
Planungsgemeinschaft insb.	342,4	678,7	336,3	480,9

Hinsichtlich der Gewerbeflächen ist zu beachten, dass die Überdeckung bei der Stadt Gelsenkirchen (es gibt mehr Reserven als Bedarf) nicht mit dem Faktor 1,25 von netto auf brutto umgerechnet wird. Damit wird eine Gleichbehandlung mit anderen Städten hergestellt, bei denen ggf. bestehende Rücknahmeerfordernisse auf FNP-Ebene ebenfalls nicht auf Brutto umgerechnet werden.

Tabelle 7: Neudarstellungsbedarf GFNP für Gewerbe in ha	Reserven SFM (netto)	Bedarf (netto)	Saldo (netto)	Saldo (brutto)
Bochum	127,8	188,2	60,4	75,5
Essen	127,2	302,7	175,5	219,4
Gelsenkirchen	163,0	115,1	-47,9	-47,9
Herne	50,0	68,9	18,9	23,6
Mülheim an der Ruhr	18,9	78,0	59,1	73,9
Oberhausen	36,7	91,7	55,0	68,8
Planungsgemeinschaft insb.	523,6	844,6	321,0	413,3

Regionalplanreserven des Regionalplanes Ruhr

Im Rahmen des Siedlungsflächenmonitorings werden bislang ausschließlich die flächennutzungsplanerischen Reserven erfasst. Darüber hinaus enthält der am 10.11.2023 von der Verbandsversammlung des RVR beschlossene Regionalplan Ruhr weitere Regionalplanreserven:

Tabelle 8: Regionalplanreserven in ha	Wohnen (ASB)	Gewerbe (GIB)
Bochum	52,2	41,1
Essen	24,1	11,7
Gelsenkirchen	9,7	1,0
Herne	11,8	4,7
Mülheim an der Ruhr	18,9	2,1
Oberhausen	11,0	1,2
Planungsgemeinschaft insb.	127,7	61,8

Vergleicht man die Neudarstellungsbedarfe auf GFNP-Ebene mit den Regionalplanreserven, wird deutlich, dass der Regionalplan Ruhr zwar zusätzliche Handlungsoptionen eröffnet, die dokumentierte Lücke jedoch nicht auffüllen kann. Sollen die im Regionalplan Ruhr festgelegten Regionalplanreserven einer Entwicklung zugeführt werden, ist in der Regel ein GFNP-Änderungsverfahren erforderlich. Damit ist sichergestellt, dass die im Regionalplan Ruhr festgelegten Regionalplanreserven innerhalb der Planungsgemeinschaft nur im Konsens entwickelt werden.

Fazit

Das vom RVR im gesetzlichen Auftrag unter Einbeziehung der Kommunen durchgeführte und methodisch mit der Landesplanungsbehörde abgestimmte Siedlungsflächenmonitoring dokumentiert für die Städte der Planungsgemeinschaft GFNP ein erhebliches Defizit an Siedlungsflächenreserven. Wie die fachliche Prüfung und die politische Diskussion um den Regionalplan Ruhr gezeigt haben, lassen sich die Defizite nicht über eine umfassende Neufestlegung neuer Siedlungsbereiche im Freiraum lösen. Der verbleibende Freiraum im Kern des Ruhrgebiets hat eine hohe Bedeutung und ist z.B. durch die Festlegung Regionaler Grünzüge besonders geschützt. Dies ist auch Konsens innerhalb der Planungsgemeinschaft.

Um trotz der erheblichen Bedarfsunterdeckung zukünftig in erforderlichem Umfang Flächen insbesondere für Wohnen aber auch für Gewerbe aktivieren zu können, stellen sich zunehmend herausfordernde planerische Aufgaben, die städtebauliche und instrumentelle Lösungen für komplexe Bestands- und Eigentumssituationen erfordern und im Rahmen des Prinzips der mehrfachen Innenentwicklung auch die Frage nach höheren baulichen Dichten aufwirft.

Sowohl die laufenden als auch die zukünftig absehbaren Flächenentwicklungen sind über den vom RVR für die Planungsgemeinschaft ermittelten Bedarf rechtlich abgedeckt. Die nun bereits seit dem Start des Siedlungsflächenmonitorings bestehende strukturelle Unterdeckung der Planungsgemeinschaft verdeutlicht aber auch, dass das etablierte Modell an seine Grenzen stößt. Der Abschluss des Regionalplanverfahrens böte dabei einen Anlass, die Methode zu evaluieren und weiterzuentwickeln.