

Alfred Wolk
Wiemstraße 32 a
48351 Everswinkel
02582 7147
alfred-wolk@web.de

2014-06-17

Ministerium für Bauen, Wohnen,
Stadtentwicklung und Verkehr
des Landes Nordrhein-Westfalen
40190 Düsseldorf

Reduzierung des Flächenverbrauchs
Regionalplan Münsterland, OVG-Urteil „Königskamp“ vom 18.10.2013¹⁾

Sehr geehrter Herr Groschek!

Bis zum Jahr 2020 soll die Inanspruchnahme neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen auf höchstens 30 Hektar pro Tag verringert werden. Um dieses auch von der Landesregierung des Landes Nordrhein Westfalen propagierte Ziel zu erreichen, wurden entsprechende Bestimmungen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme z. B. im Bundesbaugesetz, Raumordnungsgesetz, Landesentwicklungsplan und im Regionalplan verankert.

Zur Erreichung dieses ökologisch und ökonomisch sinnvollen Ziels ist nicht nur die Einsicht der politisch Handelnden insbesondere auf kommunaler Ebene (Stichwort Planungshoheit) erforderlich. Vielmehr kommt es auf den unbedingten Willen der staatlich zuständigen Institutionen an, die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen sicherzustellen.

Leider fehlt in meinem Wohnort Everswinkel, Ortsteil Alverskirchen bei den politischen Akteuren die notwendige Einsicht in die Sinnhaftigkeit der maßgeblichen gesetzlichen Bestimmungen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. Wie in dem von mir erstrittenen OVG-Urteil vom 18.10.2013 festgestellt wird, hat die Gemeinde Everswinkel ganz offensichtlich seit Jahren gegen den Regionalplan Münsterland verstoßen.

Trotz der eindeutigen gesetzlichen Regelungen und der klaren Aussagen in dem OVG-Urteil, hat sich die Gemeinde Everswinkel mit der Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens „Königskamp II“ auf den Weg gemacht, erneut die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen im Hinblick auf die Reduzierung des Flächenverbrauchs zu missachten.

Ich habe mich mit meinen Bedenken gegen die erneute Ausweisung eines Baugebietes „Königskamp“ sowohl an den Landrat des Kreises Warendorf als untere Bauaufsichtsbehörde als auch an die Bezirksregierung Münster als obere Bauaufsichtsbehörde gewandt. Beide Institutionen haben bis heute auf meine Einwände nicht reagiert.

Deshalb wende ich mich heute an Sie als Minister der obersten Bauaufsichtsbehörde des Landes Nordrhein-Westfalen, mit der Bitte, für die

Einhaltung objektiven Rechts

zu sorgen.

Mit meinen an die Bezirksregierung gerichteten Schreiben vom 10.11.2013²⁾, 25.03.2014³⁾ und 24.05.2014⁴⁾ habe ich auf die Problematik des OVG-Urteils zum Baugebiet „Königskamp“ in Alverskirchen aufmerksam gemacht und die Bezirksregierung gebeten, die Einhaltung der Bestimmungen des Regionalplans sicherzustellen. Dies ist eindeutige Aufgabe der Bezirksregierung.

Darüber hinaus habe ich mit Schreiben vom 06.05.2014⁵⁾ an den Landrat des Kreises Warendorf angeregt, der Gemeinde Everswinkel eine Änderung des Flächennutzungsplanes im Wege der kommunalen Aufsicht aufzugeben.

Insbesondere in meinem Schreiben vom 10.11.2013 an den Regionalplaner Gregor Lange (Bezirksregierung Münster) hatte ich darauf hingewiesen, dass das OVG-Urteil den zwingenden Schluss zulässt, dass die Bezirksregierung als „Hüterin des Regionalplans“ in der Vergangenheit bei der Umsetzung der Randziffern 115 und 172 des Regionalplans⁶⁾ ganz offensichtlich versagt hat.

Bereits mit Urteil von 2006 hat das OVG Münster⁷⁾ ausdrücklich festgestellt, dass „den Gemeinden von vornherein und ausnahmslos die planerische Entwicklung für alle im Freiraum gelegenen Ortsteile mit einer Aufnahmefähigkeit von weniger als 2.000 Einwohnern zu versagen ist,“ sofern der entsprechende Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung nicht nachgewiesen wird. Trotz dieser eindeutigen Aussage hat die Bezirksregierung Münster der Änderung des Flächennutzungsplanes der Gemeinde Everswinkel im Ortsteil Alverskirchen zugestimmt, ohne dass die Gemeinde diesen zwingend erforderlichen Bedarfsnachweis erbracht hat. Ein Blick auf die Entwicklung der Einwohnerzahlen des Ortsteils Alverskirchen hätte genügt, um zu erkennen, dass die von der Gemeinde beantragte Siedlungsfläche in einem krassen Missverhältnis zu dem Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung steht. In diesem Stadium des Planverfahrens ist von der Bezirksregierung der konkrete, gerichtlich überprüfbare Nachweis einzufordern, dass das geplante Baugebiet „für die natürliche Entwicklung der ortsansässigen Bevölkerung“ zwingend erforderlich ist.⁸⁾

Wird dieser Nachweis nicht erbracht, hat die Bezirksregierung die Genehmigung der Änderung des Flächennutzungsplanes zu versagen. Die rechtlichen Grundlagen für die Ablehnung des gemeindlichen Antrags auf Änderung des Flächennutzungsplanes sind in ausreichendem Maße vorhanden und werden auch von anderen Bezirksregierungen genutzt, um die Einhaltung der Bestimmungen des Regionalplans zu gewährleisten. Beispielhaft sei hier nur die Versagung von Flächennutzungsplanänderungen in ähnlich gelagerten Fällen durch die Bezirksregierungen Detmold und Düsseldorf genannt.⁹⁾

Es ist an dieser Stelle nicht zielführend, wenn die Bezirksregierung darauf hinweist, man habe bei der Genehmigung von Flächennutzungsplanänderungen die jeweiligen Gemeinden in einer Fußnote um die Einhaltung der Bestimmungen des Regionalplans gebeten. Ein solches von opportunistischem Wohlwollen gegenüber der Kirchturnpolitik einzelner Bürgermeister

geprägtem Verhalten offenbart lediglich die bisherigen Schwachstellen bei der Umsetzung des Regionalplans.

Das vorliegende Dilemma wird besonders deutlich, in einem von dem Regionalplaner Gregor Lange gegebenem Interview, in dem der Redakteur der WN die Frage stellt, weshalb bisher Baugebiete vergleichbarer Größe in Orten unter 2.000 Einwohnern möglich waren, ohne den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung zu belegen. Das Interview gipfelt in der Frage: „Hat die Gemeinde einfach schlichtweg Pech gehabt, dass ein Bürger dagegen geklagt hat?“¹⁰⁾

In diesem Interview wird das eklatante Versagen der Bezirksregierung in der Vergangenheit mehr als deutlich: Wir haben eindeutige Regelungen im Regionalplan zum Schutz der Natur und zum Schutz der dörflichen Strukturen, an die brauchen sich Gemeindeverwaltung und Gemeinderat aber nur zu halten, wenn ein renitenter Bürger dagegen klagt.

Mit anderen Worten: Was nützt der schönste Regionalplan, wenn sich die Bezirksregierung nicht um die Einhaltung der Bestimmungen kümmert?

Auch oder gerade im Fall des Baugebietes „Königskamp“ im Ortsteil Alverskirchen scheint die Bezirksregierung ihre bisherige „Vogel-Strauß-Politik“ fortzusetzen.

Durch den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 09.04.2013 wurde die Beschwerde der Gemeinde Everswinkel gegen das Urteil des OVG zurückgewiesen und das Urteil vom 18.10.2013 ist nunmehr rechtskräftig.¹¹⁾ Damit ist der Bebauungsplan Nr. 52 „Königskamp“ der Gemeinde Everswinkel unwirksam, da er gegen § 1 Abs. 4 BauGB verstößt, wonach Bebauungspläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind. Diese Pflicht der Anpassung an die Ziele der Raumordnung betrifft indessen nicht nur Bebauungspläne, sondern wie sich aus dem Wortlaut des § 1 Abs. 4 BauGB ergibt, Bauleitpläne insgesamt, also auch den Flächennutzungsplan. Der Flächennutzungsplan der Gemeinde Everswinkel sieht für diesen Bereich des Bebauungsplanes Königskamp gleichfalls Wohnbauflächen vor. Damit verletzt auch dieser Flächennutzungsplan die Ziele der Raumordnung. Für die Gemeinde Everswinkel ergibt sich insoweit aus § 1 Abs. 4 BauGB die Verpflichtung, den Flächennutzungsplan zu ändern und ihn an den Zielen der Raumordnung, hier also des Regionalplans Münsterland anzupassen.

Bisher sind jedoch keinerlei Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass die Gemeinde Everswinkel ihrer Pflicht aus § 1 Abs. 4 BauGB nachkommt und den Flächennutzungsplan ändert. Es wäre hier die Aufgabe der Bezirksregierung von der Gemeinde Everswinkel eine Änderung des Flächennutzungsplans im Rahmen der zuständigen Fachaufsicht einzufordern. Dies ist nach meinem Kenntnisstand von Seiten der Bezirksregierung bisher nicht geschehen.

Stattdessen nimmt die Bezirksregierung reaktionslos zur Kenntnis, dass sich der Bürgermeister und die Mehrheit der Mitglieder des Gemeinderates der Gemeinde Everswinkel erneut auf den Weg gemacht haben, gegen die geltenden Bestimmungen des Regionalplans durch die Aufstellung eines Bebauungsplanes „Königskamp II“ zu verstoßen. Die Bezirksregierung sieht erneut keine Notwendigkeit sanktionierend einzugreifen.

In einem mit Vertretern der Everswinkeler CDU und dem Bürgermeister der Gemeinde Everswinkel geführten Gespräch, wurden von der Bezirksregierung „Lösungswege aufgezeigt“, wie ein neuer Bebauungsplan „Königskamp“ auf den Weg gebracht werden kann. Der Regionalplaner Gregor Lange hat in diesem Gespräch die Erstellung einer Bedarfsprognose empfohlen.¹²⁾

Die daraufhin von der Gemeinde Everswinkel in Auftrag gegebene Bedarfsanalyse weicht in erheblichem Umfang von den im OVG-Urteil an eine solche Prognose gestellten Kriterien ab und erfüllt insofern nicht die von den Richtern des OVG genannten unabdingbaren Voraussetzungen für die Ausweisung einer nach dem Regionalplan bisher im Freiraum gelegenen Fläche als Siedlungsfläche.

In meinen an die Regierungsvizepräsidentin Frau Feller gerichteten Schreiben vom 25.03.2014 und 24.05.2014 habe ich grundsätzliche Ausführungen im Hinblick auf die Unzulänglichkeiten des im Auftrag der Gemeinde Everswinkel erstellten Gutachtens gemacht.

Sollte es der Gemeinde Everswinkel quasi mit wohlwollender Zustimmung der Bezirksregierung ermöglicht werden, mit einem an Merkwürdigkeiten kaum zu überbietenden Gutachten die Inanspruchnahme von Siedlungsfläche zu begründen und damit weitere sinnlose Eingriffe in die Natur zu legitimieren, so wird hier ein Präzedenzfall geschaffen. Es dürfte dann auch allen anderen Kommunen, die von dem aktuellen OVG-Urteil betroffen sind, zukünftig möglich sein, mit der „Bestellung“ eines wie auch immer gearteten Gutachtens den erforderlichen „Bedarfsnachweis“ zu erbringen.

Die Anstrengungen um das eingangs zitierte 30-Hektar-Ziel werden hier geradezu ad absurdum geführt und die Bemühungen zahlreicher Bürger und politischer Akteure, die sich für den Schutz der Natur engagieren werden konterkariert.

In Anbetracht der auch für die Glaubwürdigkeit der Landesregierung kaum übersehbaren Folgen möchte ich Sie für die vorliegende Problematik sensibilisieren und insbesondere einige vertiefende Hinweise zu den Unzulänglichkeiten des von der Gemeinde vorgelegten Gutachtens geben.

Kritische Würdigung des Gutachtens⁽¹³⁾

„Bedarfsermittlung für den Wohnungsneubau im Ortsteil Alverskirchen der Gemeinde Everswinkel“

Anlass für die Erstellung des Gutachtens

Mit Urteil vom 18.10.2013 hat das Oberverwaltungsgericht Münster den Bebauungsplan Nr. 52 „Königskamp“ der Gemeinde Everswinkel im Ortsteil Alverskirchen für unwirksam erklärt⁽¹⁴⁾. Die von der Gemeinde eingereichte Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision wurde vom Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 09.04.2014 zurückgewiesen⁽¹⁵⁾. Mit der Ablehnung der Beschwerde durch das BVG ist das Urteil rechtskräftig.

Das OVG kommt in seinem Urteil zu dem Ergebnis, dass der Bebauungsplan Königskamp nicht an dem Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung ausgerichtet ist⁽¹⁶⁾. Das OVG weist darauf hin, dass der Begriff „ortsansässige Bevölkerung“ eng auszulegen ist. Die selbst entwickelte Definition der Gemeinde Everswinkel, wonach zur „ansässigen Bevölkerung“ auch diejenigen Personen zählten, die nach einer vorübergehenden Wohnsitznahme an Orten außerhalb von Alverskirchen etwa wegen verwandtschaftlicher Beziehungen nach dorthin zurückkehren oder wegen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in Alverskirchen oder in der Umgebung neu zuziehen wollten, steht im Widerspruch zu den Regelungen des Regionalplans. Das Gericht stellt fest, dass der Rat der Gemeinde Everswinkel den maßgeblichen Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung nicht nachgewiesen hat⁽¹⁷⁾.

“Auf eine belastbare Feststellung des behaupteten Bedarfs gänzlich zu verzichten hieße, die Eigenentwicklung der im Freiraum gelegenen Ortsteile allein auf der Grundlage eines politischen Willensaktes der Gemeinde und damit losgelöst von den Zielen des Regionalplans zuzulassen.“⁽¹⁸⁾

Im Normenkontrollverfahren hat die Gemeinde Everswinkel ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine ortsspezifische Bevölkerungsprognose für den Ortsteil Alverskirchen nicht existiere⁽¹⁹⁾. Aufgrund verschiedener Bevölkerungsprognosen für die Gemeinde Everswinkel ist aber erkennbar, dass die Bevölkerung seit 2004 zurückgeht und dieser Rückgang bis zum Prognosezeitraum 2030 anhält⁽²⁰⁾. Das OVG ist der Ansicht, dass die prognostizierten Rückgänge der Einwohner für den Ortsteil Alverskirchen noch deutlich negativer ausfallen könnten⁽²¹⁾. Diese negative Entwicklung der Bevölkerung für den Ortsteil Alverskirchen ließe sich wohl nur dann aufhalten, „wenn – wie in der Vergangenheit offenbar geschehen – entgegen den Zielen des Regionalplans Bauwillige durch günstiges Bauland motiviert würden, nach Alverskirchen zu ziehen“⁽²²⁾.

Nach Ansicht des OVG ist die von der Gemeinde im Normenkontrollverfahren „hervorgehobene positive Entwicklung der Bevölkerung in Alverskirchen – die Einwohnerzahl lag nach ihren Angaben 1990 bei 1.536 und liegt derzeit bei circa 2.000 – allem Anschein nach hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass dort seit 1990 etwa 200 Bauplätze ausgewiesen worden sind, ohne dass das Ziel der Raumordnung, die Siedlungsentwicklung der Gemeinden grundsätzlich auf den Flächen zu vollziehen, die im Regionalplan als Siedlungsbereich dargestellt sind, hinreichende Beachtung gefunden hat“⁽²³⁾.

Vor diesem Hintergrund sieht das OVG keine Rechtfertigung für die Ausweisung von weiteren 38 Bauplätzen mit doppelt so vielen zusätzlichen Wohneinheiten.⁽²⁴⁾

Auf ausdrücklichen Wunsch der Gemeinde Everswinkel hat das OVG in seinem Urteil Hinweise darauf gegeben, „welche inhaltlichen Anforderungen an eine belastbare Prognose des Bedarfs der ortsansässigen Bevölkerung zu stellen sind“²⁵⁾. „Grundsätzlich muss eine Prognose, die einer gerichtlichen Überprüfung standhalten soll, zumindest methodisch unbedenklich und insgesamt plausibel sein.“²⁶⁾ Das OVG weist dabei abschließend noch einmal besonders darauf hin, dass aufgrund der Randnummern 115 und 172 des Regionalplans kein „theoretischer Bedarf für die nächste Generation“ abgedeckt werden darf.²⁷⁾

Um einen neuen Bebauungsplan auf den Weg zu bringen, mit dem Ziel, die vom OVG in Frage gestellte Fläche doch noch zu bebauen, hat die Gemeinde Everswinkel ein Planungsbüro beauftragt, eine „belastbare Prognose“ zu erstellen.

Mit der Erstellung des Gutachtens „Wohnungsneubaubedarf in Alverskirchen“²⁸⁾ will die Gemeinde die zwingende Notwendigkeit für die Ausweisung einer laut Regionalplan im Freiraum gelegenen Fläche, die bisher der Natur vorbehalten war, belegen.

Die Ermittlung des Wohnungsbedarfs steht üblicherweise am Anfang eines kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses. Nur wenn auch zukünftig mit großer Wahrscheinlichkeit ein Wohnungsbedarf vorhanden ist, der das vorhandene Wohnungsangebot übersteigt, ist es unter Umständen gerechtfertigt, neues Bauland auszuweisen.

Vor dem Hintergrund einer veränderten demographischen Entwicklung (zurückgehende Einwohnerzahlen, älter werdende Bevölkerung) und den sich abzeichnenden gesellschaftlichen Veränderungen (Stichworte: Singularisierung, erhöhte Mobilität infolge der Globalisierung, Trend zum Wohnen in der Stadt) kommen fast alle Gutachten, die sich mit der Ermittlung des zukünftigen Wohnungsbedarfs im ländlichen Raum beschäftigen, zu dem Ergebnis, weiteres Bauland entweder gar nicht oder nur noch sehr behutsam auszuweisen.

Als Handlungsalternative werden insbesondere Möglichkeiten der Nachverdichtung bzw. die Bebauung von Baulücken und Maßnahmen zur Attraktivierung von Siedlungshäusern aus den 60er und 70er Jahren favorisiert. Dabei wird verstärkt auch auf die nicht unerheblichen Infrastrukturfolgekosten hingewiesen, die durch die Ausweisung neuen Baulands entstehen und in Zukunft von einer kleiner werdenden Einwohnerzahl zu tragen sind.

Üblicherweise ist die Erstellung eines Gutachtens vor einem möglichen kommunalpolitischen Entscheidungsprozess ein ergebnisoffener Prozess. Kommt das Gutachten nachvollziehbar zu dem Ergebnis, dass die Ausweisung weiterer Siedlungsflächen nicht erforderlich ist, besteht auch für die kommunalen Entscheidungsträger kein Grund, neue Bauflächen am Ortsrand zu Lasten der Natur auszuweisen.

Im vorliegenden Fall kann allerdings von einem ergebnisoffenen Prozess wohl kaum die Rede sein. Vor dem Hintergrund der bereits durchgeführten Erschließungsmaßnahmen des vom OVG für unwirksam erklärten Baugebietes „Köngiskamp“ war die bei einem ergebnisoffenen Prozess denkbare Möglichkeit, kein neues Bauland auszuweisen, von vornherein ausgeschlossen. Die Frage-/Problemstellung lautete also nicht: „Brauchen wir ein neues Baugebiet?“ Vielmehr hatte das Gutachten einen Bedarf für die Ausweisung von mindestens 19 Baugrundstücken zu ermitteln.²⁹⁾

Ergebnis des Gutachtens

Als „verbleibender Wohnungsbedarf für zusätzliche Flächeninanspruchnahme“ weist das vorgelegte Gutachten auf Seite 27 folgendes Ergebnis aus³⁰⁾:

Tabelle 1:

| Zusätzliche Wohnungsbedarfe lt. Gutachten | |
|--|---------------------------|
| Zeitraum | Anzahl Wohn- einheiten |
| 2013 – 2018 | +21 |
| 2019 – 2023 | -6 |
| 2024 - 2028 | +3 |
| Gesamt | 18 |

Der hier deklarierte zusätzliche Wohnungsbedarf bis zum Ende des Prognosezeitraums 2028 in Höhe von 18 Wohneinheiten ist das Ergebnis umfangreicher Berechnungen anhand verschiedener Modellvarianten.³¹⁾ Aus den mit unterschiedlichen theoretischen Prämissen unterlegten Varianten wurde letztendlich ein Wert ermittelt, der ganz offensichtlich dem erwarteten Ergebnis sehr nahe kommt.

Der sich trotz schrumpfender Bevölkerung ergebende zusätzliche Wohnungsbedarf wird vor allem mit der Zunahme von 1- bzw. 2-Personenhaushalten begründet. Während eine von der Gemeinde Everswinkel vor dem OVG-Urteil in Auftrag gegebene Studie im Mai 2013 zu dem Ergebnis kommt, dass gerade in den Altersgruppen, die schwerpunktmäßig die 1- und 2-Personenhaushalte bilden, seit Beginn der 2000er Jahre Wanderungsverluste zu verzeichnen sind³²⁾, wird nun nach dem OVG-Urteil eine nicht näher begründete Steigerung dieses Haushaltstyps unterstellt.

Die im Mai 2013 vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung vorgelegte Studie „Entwicklungstrends und –perspektiven im suburbanen Raum: Eine Untersuchung am Beispiel der Gemeinde Everswinkel“ (ISL-Gutachten) kommt zu dem Ergebnis, dass die Wanderungsverluste in den Altersgruppen der 18 – 24-Jährigen (Bildungswanderungen) und der 25-29-Jährigen (Berufseinstiegswanderungen) sich ebenso fortsetzen werden, wie die Wanderungsverluste im Alter der 50 – 64-Jährigen. Ein beträchtlicher Teil der für die Bildung von 1- und 2-Personenhaushalten in Frage kommenden Altersgruppen wandert nach dieser Studie somit ab und kommt als Nachfrager von Wohnraum vor Ort nicht mehr in Betracht.³³⁾

Trotz zahlreicher weiterer „Merkwürdigkeiten“ in dem vorgelegten Gutachten wie z. B. das Einfügen einer sog. „Bleibequote“ und „Wiederbelegungsquote“ auf die im Folgenden noch weiter eingegangen wird, hat der Ausschuss für Planung und Umweltschutz der Gemeinde Everswinkel in seiner Sitzung vom 19.02.2014 folgenden Beschluss gefasst:

„Zur Entwicklung eines Allgemeinen Wohngebietes nord-westlich der Ortslage Alverskirchens soll gemäß § 2 Abs. 1 BauGB ein Bebauungsplan Nr. 56 „Königskamp II“ mit etwa 19 Bauplätzen aufgestellt werden.“³⁴⁾

Dieser Beschluss ist nicht nur bemerkenswert weil er unmittelbar nach der Vorstellung der Ergebnisse des Gutachtens in Form einer 14 Folien umfassenden Power-Präsentation gefällt wurde, ohne dass die vorgestellten Daten auf Plausibilität überprüft werden konnten, da der Abschlussbericht von der Gemeinde erst 4 Wochen später zu Verfügung gestellt wurde.³⁵⁾ Er ist auch bemerkenswert, weil Verwaltung und Kommunalpolitiker der Ansicht sind, dass ein

möglicher zukünftiger Bedarf von 18 Wohneinheiten für vornehmlich 1- und 2-Personenhaushalte durch die Ausweisung von mindestens 19 zusätzlichen Baugrundstücken gedeckt werden muss. Dabei handelt es sich um Baugrundstücke in der Größe von ca 400 – 600 qm, auf denen ein Mehrfaches an Wohneinheiten realisiert werden kann.

Wiederbelegungsquote

Im Hinblick auf die Frage, welche inhaltlichen Anforderungen an eine belastbare Prognose des Bedarfs der ortsansässigen Bevölkerung zu stellen sind, weist das OVG in seinem Urteil unter anderem auch darauf hin, das die Gemeinde darzulegen hat, „ob und in welchem Umfang gebrauchte Immobilien zur Deckung eines etwaigen Bedarfs zur Verfügung gestanden haben beziehungsweise künftig zur Verfügung stehen werden“. ³⁶⁾ In dem von der Gemeinde nun vorgestellten Gutachten wird zwar bestätigt, dass in Zukunft aufgrund des dynamischen Alterungsprozesses verstärkt Bestandsimmobilien in Alverskirchen zu Verfügung stehen, diese aber bei der Berechnung des zukünftigen Wohnungsbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung kaum von Bedeutung seien. Der Gutachter legt in seinen Berechnungen eine sog. „Wiederbelegungsquote“ von 20% zugrunde und berücksichtigt die Belegung von 35 frei werdenden Wohnimmobilien in Alverskirchen bis 2028 durch Ortsansässige mit 7 Wohneinheiten. ³⁷⁾

Das OVG geht in seiner Formulierung bzgl. der Berücksichtigung von frei werdenden Bestandsimmobilien von einer rein quantitativen Betrachtung aus: Es soll also ermittelt werden, wie viele Gebrauchtimmobilien in Zukunft voraussichtlich zur Verfügung stehen werden z. B. durch Generationenwechsel oder durch Fortzüge der jetzigen Eigentümer. Das Gericht fordert an keiner Stelle eine qualitative Betrachtung. Es ist also keine Prognose darüber abzugeben ob die auf den Markt kommenden Immobilien auf Grund ihrer Ausstattung, Lage, Größe, Preis etc. eher von einem ortsansässigen oder wahrscheinlich von einem auswärtigen Interessenten nachgefragt werden. Durch die Berücksichtigung einer Wiederbelegungsquote werden in dem SSR-Gutachten zusätzlich zur quantitativen Abschätzung des Wohnungsbedarfs jedoch auch qualitative Aspekte der Wohnraumversorgung, sprich die möglichen individuellen Wohnwünsche berücksichtigt.

Wenn also im Prognosezeitraum voraussichtlich 35 Bestandsimmobilien zur Verfügung stehen, so sind diese vollumfänglich bei der Berücksichtigung eines zukünftigen zusätzlichen Wohnungsbedarfs zu berücksichtigen. Die Berechnung einer wie auch immer gearteten Wiederbelegungsquote entspricht an dieser Stelle weder den Vorgaben des OVG, noch den landesplanerischen Zielsetzungen.

Ziel der veränderten gesetzlichen Bestimmungen im BauGB, LEP und Regionalplan ist es insbesondere, den Flächenverbrauch zu reduzieren. Dies soll auch durch entsprechende Maßnahmen zur Förderung der Wiederbelegung von Bestandsimmobilien erfolgen. Die Leerstandsproblematik der Siedlungshäuser insbesondere der 70 und 80er Jahre ist in der Vergangenheit in der Fachliteratur vielfältig behandelt und zahlreiche Lösungsansätze aufgezeigt worden. Beispielhaft sei hier auf das Programm „Jung kauft alt“ der Gemeinde Hiddenhausen verwiesen. Mit den unterschiedlichen Maßnahmen soll letztendlich eine Wiederbelegung der Bestandsimmobilien erreicht werden, um eine weitere Flächeninanspruchnahme durch Neubaumaßnahmen zu vermeiden.

Aufgabe der Kommunalpolitik sollte es an dieser Stelle sein, die landesplanerische Zielsetzung zu unterstützen. Für die Erreichung dieser Zielsetzung ist es jedoch kontraproduktiv, neues Bauland auszuweisen, obwohl ausreichend Bestandsimmobilien zur Deckung des Wohnungsbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung zur Verfügung stehen.

Die Berücksichtigung einer Wiederbelegungsquote ist im Hinblick auf die landesplanerische Zielsetzung an dieser Stelle an Absurdität kaum zu überbieten. Konsequenz zu Ende gedacht würde dies Folgendes bedeuten: Bei 35 zu Verfügung stehenden Bestandsimmobilien könnte grundsätzlich die Nachfrage nach 35 potentiellen Interessenten befriedigt werden. Die Berücksichtigung einer Wiederbelegungsquote von 20% (= 7) führt dazu, dass von den 35 zur Verfügung stehenden Immobilien nur 7 von ortsansässigen Nachfragern übernommen werden, für die restlichen 28 (35 – 7) unversorgten Nachfrager weist die Gemeinde Neubaugrundstücke aus. Im günstigsten Fall werden die dadurch frei bleibenden 28 Bestandsimmobilien zumindest zum Teil von auswärtigen Interessenten übernommen, die dann allerdings für einen Leerstand in ihrem bisherigen Wohnort sorgen. Im ungünstigsten Fall hat die Kommune durch die Ausweisung von 28 Neubaugrundstücken ihren Leerstand um 28 Objekte erhöht.

Da die Bevölkerung landesweit rückläufig ist, stellt die Berücksichtigung einer Wiederbelegungsquote nichts anderes als eine besondere Variante der „Kirchturmspolitik“ zu Lasten der Natur dar (unnötige zusätzliche Inanspruchnahme von Freiraum). **Genau das soll aber durch die landesplanerischen Zielsetzungen vermieden werden.**

Der demografische Wandel im Kreis Warendorf ist im Wesentlichen gekennzeichnet durch eine Abnahme der Einwohnerzahl und eine zunehmende Alterung der Bevölkerung.³⁸⁾ Seit 2004 schrumpft die Einwohnerzahl der Gemeinde Everswinkel. Dieser Abwärtstrend wird sich nach allen vorliegenden Prognosen langfristig weiter fortsetzen. Das führt dazu, dass Wohnungen, die heute noch bewohnt sind, in Zukunft nicht mehr benötigt werden (demografisch bedingte Wohnungsüberhänge). Eine demografisch begründete Neubaunachfrage ist somit nicht vorhanden.³⁹⁾

Auf die Folgen des Ausweisens neuer Siedlungsflächen vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Bevölkerung wird besonders eindrucksvoll in der im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes NRW erstellten Studie „Entwicklung der quantitativen und qualitativen Neubaunachfrage auf den Wohnungsmärkten in NRW bis 2030“ hingewiesen.⁴⁰⁾ „Demografisch bedingte Wohnungsüberhänge bei Einfamilienhäusern entstehen, weil die bisherigen Bewohner der Häuser fortziehen oder sterben, ohne dass junge Haushalte in gleichem Maße nachrücken. Das Wohnungsüberangebot von Einfamilienhäusern wird in ländlichen Gebieten mit einem drastischen Preisverfall einhergehen.“⁴¹⁾

Nach Ansicht der Autoren der oben zitierten Studie führt in schrumpfenden Regionen jeder Neubau zu Wohnungsüberhängen in gleicher Höhe.⁴²⁾ In schrumpfenden Regionen sind demografisch bedingte Wohnungsüberhänge ein Faktum. Zusätzlicher Neubau mit noch weiter wachsenden Wohnungsüberhängen und Flächeninanspruchnahme ist nicht wünschenswert. Oberstes Ziel muss es sein, die vorhandene (sinkende) Bevölkerung auf den Bestandsflächen unterzubringen.⁴³⁾

Im Übrigen ist es nicht die Aufgabe der Kommune, jeden Wunsch nach einem Neubaugrundstück zu erfüllen. Gerade vor dem Hintergrund, der in den vergangenen Jahren aus unterschiedlichen Gründen stark gestiegenen Kosten für die Erschließung eines Baugebietes und den sich aus der Erschließung ergebenden Folgekosten, verbietet sich aus rein fiskalischen Gründen ein weiterer Eingriff in die Natur durch die Inanspruchnahme neuer Siedlungsflächen, solange andere Möglichkeiten zur Verfügung stehen, die Wohnungsnachfrage zu befriedigen.

Schlussfolgerung:

Eine Wiederbelegungsquote ist bei der Ermittlung des Wohnungsneubaubedarfs in Alverskirchen nicht zu berücksichtigen.

Bleibequote

Des Weiteren geht das Gutachten davon aus, dass ein Teil der in letzten Jahren in den Nahbereich verzogenen Personen in Alverskirchen geblieben wäre, wenn ein Baugrundstück für sie zur Verfügung gestanden hätte. Der Anteil dieser Personen wird in Form einer sog. „Bleibequote“ berücksichtigt und in den aktuellen Wohnbedarf mit eingerechnet, was im Ergebnis dazu führt, dass sich der in dem vorliegenden Gutachten ermittelte zukünftige Neubaubedarf entsprechend erhöht.

Für den Wegzug aus Alverskirchen wird es für die jeweiligen Personen sicherlich ganz unterschiedliche Gründe gegeben haben. „So werden heutzutage möglicherweise auch die peripheren ländlichen Lagen nicht mehr so attraktiv eingeschätzt, wie noch in den 1970er Jahren. Die wachsende (Teilzeit-)Berufstätigkeit von Frauen und die gestiegenen Mobilitätsansprüche in einer schneller werdenden Welt führen dazu, dass z. B. Pendlerzeiten wichtiger und beim Hauskauf stärker berücksichtigt werden“.⁴⁴⁾ Davon auszugehen, dass 1/3 der Weggezogenen hier geblieben wäre, wenn sie ein Baugrundstück vor Ort erhalten hätten, ist eine rein willkürliche Annahme und letztlich nichts anderes als die Ermittlung eines theoretischen Bedarfs. **Die Ermittlung eines solch theoretischen Bedarfs wird aber durch das OVG-Urteil ausdrücklich untersagt.**⁴⁵⁾

Die Berücksichtigung einer „Bleibequote“, ist ebenfalls dem krampfhaften Bemühen des Gutachters geschuldet, mit der „Bedarfsanalyse“ ein vorgegebenes Ergebnis zu „belegen“. Nach eigenen Aussagen des Gutachters sind bei der Erstellung der bisher zahlreich vorhandenen Wohnbedarfsanalysen für Gemeinden oder für Gemeindeteile derartige Quoten nicht verwendet worden. Die willkürlich eingearbeitete „Bleibequote“ feiert in dem vorliegenden Gutachten sozusagen ihre Premiere.

Die Absurdität der Berücksichtigung einer „Bleibequote“ wird deutlich, wenn man bedenkt, dass in der Vergangenheit der überwiegende Teil der Baugrundstücke von der Gemeinde entgegen den Bestimmungen des Regionalplans an Auswärtige vergeben wurde.⁴⁶⁾ Dieses rechtswidrige Verhalten in der Vergangenheit veranlasst die Gemeinde Everswinkel nun, einen „Mangel“ an Baugrundstücken für Ortsansässige zu deklarieren. Die Gemeinde Everswinkel würde durch den Ansatz einer „Bleibequote“ und dem damit in der Folge erhöhten Ausweis von Bauland für ihr rechtswidriges Verhalten in der Vergangenheit quasi im Nachhinein belohnt.

Neben der fehlerhaften theoretischen Grundannahme sprechen auch ganz pragmatische Aspekte gegen die Berücksichtigung einer Bleibequote. In dem im Jahre 2006 von der Gemeinde Everswinkel im Ortsteil Alverskirchen an den Markt gebrachten Baugebiet „Große Kamp“ standen von 2006 bis 2011 auf einer Fläche von 17.800 qm insgesamt 38 Baugrundstücke zur Verfügung. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der Vermarktung der Grundstücke:³⁶⁾

| Entwicklung Baugebiet „Große Kamp“ | | | |
|------------------------------------|---|---------------------------------|---|
| Jahr | Bestand an Baugrundstücken zu Beginn des Jahres | Veränderung im Laufe des Jahres | Bestand an Baugrundstücken am Ende des Jahres |
| 2006 | 38 | -12 | 26 |
| 2007 | 26 | -12 | 14 |
| 2008 | 14 | -05 | 09 |
| 2009 | 09 | -00 | 09 |
| 2010 | 09 | -05 | 04 |
| 2011 | 04 | -04 | 00 |

Auch bei der Vermarktung des Baugebietes „Große Kamp“ wurden in erheblichem Umfang von der Gemeinde Everswinkel Baugrundstücke an nicht ortsansässige Nachfrager veräußert, wie im Rahmen des Normenkontrollverfahrens belegt wurde.

Im Januar 2011 wurde die Bausatzung für das Baugebiet „Königskamp“ rechtskräftig. Somit standen ab diesem Zeitpunkt weitere 38 Baugrundstücke für die ortsansässige Bevölkerung zur Verfügung. Trotz des laufenden Normenkontrollverfahrens hätten diese Baugrundstücke aufgrund der bis zum OVG-Urteil bestehenden Rechtskraft der Bausatzung bebaut werden können. Die Gemeinde Everswinkel hat die potentiellen Bewerber angeschrieben und die Grundstücke zum Verkauf angeboten. Allerdings war die Nachfrage von ortsansässigen Bewerbern so gering, dass bis Oktober 2013 nur zwei Grundstücke vermarktet wurden.

De facto ist festzuhalten: Die in dem SSR-Gutachten aufgestellte Behauptung, in den Jahren 2008 – 2012 hätten nicht genügend Grundstücke für bauwillige ortsansässige Nachfrager zur Verfügung gestanden, ist nicht aufrecht zu erhalten.

Auch die bereits oben zitierte ISL-Studie belegt, dass in den vergangenen Jahren zu jeder Zeit in ausreichendem Umfang Bauplätze zur Verfügung standen.⁴⁸⁾ Das ISL-Gutachten widmet sich in einem umfangreichen Kapitel der Frage, welchen Einfluss die kommunale Baulandpolitik auf die Wanderungsbewegungen hat und kommt dabei zu dem Ergebnis, dass es in der Gemeinde Everswinkel durch Wanderungsverluste zu einem Bevölkerungsrückgang kommt und zwar unabhängig von der Anzahl der zur Verfügung stehenden Bauplätze. Dabei wird ausdrücklich darauf hingewiesen dass es in der Gemeinde Everswinkel in den letzten Jahren ein „kontinuierlich verfügbares Angebot an Wohnbauland gab, sodass es (rein quantitativ betrachtet) bislang zu keinem örtlich wirksamen Engpass gekommen sein dürfte“⁴⁹⁾. Als Erklärung für die weiter anhaltenden Wanderungsverluste werden u. a. die ausgewiesenen Baugebiete der in unmittelbarer Nachbarschaft liegenden größeren Umlandgemeinden angeführt: Bebauungsplan „Wolbeck-Nord“ am Stadtrand von Münster = 580 Wohneinheiten, Bebauungsplan „Telgte-Ost“ = 300 Wohneinheiten. Der Trend hin zur Stadt (Reurbanisierung), der seit Jahren zu Wanderungsverlusten in Everswinkel führt, wird nach Ansicht dieses Gutachtens zunächst weiter anhalten.⁵⁰⁾

Schlussfolgerung:

Eine Bleibquote ist bei der Ermittlung des Wohnungsneubaubedarfs in Alverskirchen nicht zu berücksichtigen. Der Ansatz einer derartigen Bleibequote führt ebenfalls dazu, dass die landesplanerischen Zielsetzungen unterlaufen werden.

Fazit

Die von mir vorstehend gemachten Anmerkungen insbesondere zur „Bleibe-“ und „Wiederbelegungsquote“, als auch die Ausführungen zum ISL-Gutachten, verdeutlichen die Unzulänglichkeiten in dem zur Begründung für die erneute Ausweisung eines Baugebietes vorgelegte „Bedarfsermittlung für den Wohnungsbau in Alverskirchen“.

Als potentielle Nachfrager nach Grundstücken in einem Neubaugebiet mit überwiegend Grundstücken für Einfamilienhäuser kommt insbesondere die Altersgruppe der 25 – 45-Jährigen in Betracht. Sowohl das SSR- als auch das ISL-Gutachten weisen auf einen Rückgang des Nachfragepotenzials dieser Haushaltsgruppe hin.

Gerade vor dem Hintergrund der zukünftigen rückläufigen Entwicklung dieser Altersgruppe und der stagnierenden bzw. rückläufigen Zahl der 3- und mehr Personenhaushalte ist die Inanspruchnahme von bisher landwirtschaftlich genutzter Fläche für die Ausweisung eines neuen Baugebietes zur Errichtung von Ein- und Zweifamilienhäusern plausibel nicht nachvollziehbar.

Das SSR-Gutachten begründet den zukünftigen zusätzlichen Wohnungsbedarf im Wesentlichen mit einem vermuteten Anstieg der 1- und 2-Personenhaushalte. Sollte es entgegen dem Trend im ländlichen Raum in Alverskirchen zu einer Erhöhung der Zahl der 1- und 2-Personenhaushalte kommen, ist hierauf bedarfsgerecht zu reagieren. In der Regel treten 1- und 2-Personenhaushalte kaum als Nachfrager von Grundstücken für Einfamilienhäuser auf. Wenn überhaupt, ist hier eine Versorgung durch die Errichtung von Mehrfamilienhäusern denkbar.

Geht man von dem im Gutachten ermittelten Bedarf aus und reduziert diesen Bedarf um die willkürlich angesetzte „Bleibequote“ sowie die ebenfalls willkürlich angesetzte „Wiederbelegungsquote“, so reduziert sich der Neubaubedarf auf Null.

Tabelle 2

| Tatsächlicher Bedarf | |
|--|----------------------|
| | Anzahl Wohneinheiten |
| Zusätzliche Wohnungsbedarfe von 2013 – 2028 lt. SSR-Gutachten (siehe Tabelle 1) | 18 |
| Abzüglich Wiederbelegungsquote | -28 |
| Abzüglich Bleibequote | -15 |
| Tatsächlicher Bedarf bis 2028 | -25 |

Berücksichtigt man darüber hinaus die in der Bedarfsermittlung ebenfalls nur unzulänglich erfassten Potenziale durch die Schließung von Baulücken, Potenziale durch die Nutzung der vorhandenen Nachverdichtungs- und Umnutzungsflächen und die Möglichkeiten der Schaffung von Wohnraum durch An- und Umbau, so übersteigt das vorhandene Wohnraumangebotspotenzial das zukünftige Wohnraumnachfragepotenzial in einem noch höheren Maß als in der vorstehenden Tabelle dargestellt.

Die oben gemachten Ausführungen verdeutlichen, dass die von der Gemeinde Everswinkel vorgelegte „Bedarfsermittlung für den Wohnungsbau in Alverskirchen“ den im OVG-Urteil vom 18.10.2013 geforderten Kriterien wohl kaum entspricht⁵¹⁾

Ergänzend ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass die Nutzung der Möglichkeiten der Innenentwicklung von der Gemeinde Everswinkel bisher kaum wahrgenommen wurde. Obwohl die

Innenentwicklung nach einschlägigen Bestimmungen⁵²⁾ Vorrang hat vor der Inanspruchnahme neuer Siedlungsflächen, war man in Alverskirchen bisher der Ansicht, diesen Grundsatz nicht beachten zu müssen. So heißt es in der Begründung für die Ausweisung des Baugebietes „Königskamp“ im Jahre 2010 lapidar:

„Da für die Entwicklung neuer Wohnbaugrundstücke in Alverskirchen jedoch **keine** Potenziale der Nachverdichtung oder der Wiedernutzung von Brachflächen vorhanden sind, kann bei der Entwicklung von Bauland nicht auf die Inanspruchnahme von Neubauf Flächen verzichtet werden.“⁵³⁾

Erst nach Beschlussfassung für das Baugebiet Königskamp wurden dann im Jahre 2013 erste Versuche unternommen die natürlich auch im Orsteil Alverskirchen vorhandenen Möglichkeiten der Innenentwicklung zu nutzen.⁵⁴⁾ Die Aussage des Vorsitzenden des CDU-Ortsunion Alverskirchen macht die verquere Logik der Vorgehensweise deutlich: „Unsere Fraktion begrüßt es, dass wir nach der Fast-Beendigung des Neubaugebietes Königskamp uns auch um den Bestand kümmern.“⁵⁵⁾

Deutlicher kann man den Versuch, die gesetzlichen Bestimmungen zu umgehen, wohl kaum zum Ausdruck bringen. Während die bereits oben zitierten Rechtsgrundlagen⁵⁶⁾ den Grundsatz „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ beinhalten, gilt in Alverskirchen der Grundsatz „Außenentwicklung vor Innenentwicklung“.

Zwar gibt es „im Innenbereich noch große Potenziale, die man gut nutzbar machen kann für eine Innenentwicklung“⁵⁷⁾, diese Potenziale stehen lt. Aussage im SSR-Gutachten kurzfristig jedoch nicht zur Verfügung⁵⁸⁾. „In mittelfristiger Perspektive werden die Aussichten, Potenziale im Bestand auszuschöpfen, deutlich positiver eingeschätzt.“⁵⁹⁾

Logische Forderung: Nach Ansicht der Gemeinde Everswinkel bleibt keine andere Möglichkeit als kurzfristig bisher landwirtschaftlich genutzte Fläche im Außenbereich in Anspruch nehmen. Deshalb: Bebauungsplan Königskamp II.

Mit dem Beschluss zur Aufstellung des Bebauungsplanes Nr. 56 „Königskamp II“ verfährt die Gemeinde erneut nach dem Motto „wo kein Kläger, da kein Richter“. Da die Bezirksregierung sich nach dem aktuellen Bekunden in dieser Angelegenheit nicht für zuständig hält⁶⁰⁾, sieht die Gemeinde Everswinkel keine Veranlassung, einen Nachweis für den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung zu erbringen, der die Anforderungen des OVG-Urteils erfüllt. Das vorgelegte Gutachten belegt lediglich alibimäßig einen theoretischen Bedarf, um den äußeren Anschein „rechtmäßigen Handelns“ zu erwecken.

Im Protokoll der Sitzung vom 08.05.2014 des Ausschusses für Planung und Umwelt werden die Aussagen eines Treffens zwischen der Gemeindeverwaltung und Vertretern der Regionalplanung bei der Bezirksregierung zusammengefasst:

„Die Bezirksregierung habe geäußert, dass es die Regelungen des Regionalplans zwar immer schon gegeben habe, die enge Auslegung des OVG in dieser Art und Weise jedoch neu sei, so dass die Bezirksregierung nun Kommunen mit kleinen Ortsteilen im Hinblick auf das Urteil und die Anforderungen auch entsprechend berate. Die Bezirksregierung prüfe zwar den Flächennutzungsplan, nicht aber den nachfolgenden Bebauungsplan mehr auf Plausibilität. Dies habe in den kommunalen Gremien zu erfolgen. Insofern könne man zu den einzelnen Parametern der Bedarfsanalyse keine Aussage treffen. In jedem Fall sei die Gemeinde Everswinkel mit dem Ansatz einer Bedarfsanalyse und einem kleineren Bebauungsplan auf dem richtigen Weg“⁶¹⁾

Die Ausführungen in diesem Protokoll machen mehr als deutlich, dass die Bezirksregierung Münster –um es behutsam zu formulieren- nach wie vor kein gesteigertes Interesse daran hat, sich um die Einhaltung landesplanerischer Zielsetzungen zu kümmern.

Die oben zitierten Ausführungen der Bezirksregierung werfen zumindest folgende Fragen auf.

1. Hat die Bezirksregierung tatsächlich nicht zu Kenntnis genommen, dass bereits mit Urteil von 2006 das OVG Münster festgestellt hat, dass der „Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung nachzuweisen ist? (*siehe meine Ausführungen hierzu auf Seite 2*) Dieses Urteil wurde seinerzeit in zahlreichen Fachzeitschriften publiziert.
2. Ist der Bezirksregierung nicht bekannt, dass die Genehmigung des Flächennutzungsplans verweigert werden kann, wenn der erforderliche Bedarfsnachweis nicht erbracht wird? (*siehe hierzu ebenfalls meine Anmerkungen aus Seite 2 und insbesondere Fußnote Nr. 9*)
3. Ist der Bezirksregierung nicht bekannt, dass Bauleitpläne (Bebauungspläne, Flächennutzungspläne) den Zielen der Raumordnung anzupassen sind? (§ 1 Abs. 4 BauGB)

Statt auf Einhaltung eindeutiger gesetzlicher Bestimmungen zu bestehen, betätigt sich die Bezirksregierung hier quasi als „Zuhälter“ für die Gemeinde Everswinkel. Mit der Aussage der Bezirksregierung „...man werde keine Aussage zu einzelnen Parametern der Bedarfsanalyse treffen“ und der pauschalen Feststellung „...mit der Bedarfsanalyse sei die Gemeinde Everswinkel auf dem richtigen Weg“, wird nichts anderes als ein Freibrief erteilt. Mit anderen Worten bringt die Bezirksregierung hier zum Ausdruck: Macht was ihr wollt, wir werden uns auf keinen Fall darum kümmern.

Es zeigt sich hier erneut, dass die Zielsetzungen des Regionalplanes im Hinblick auf die Reduzierung des Flächenverbrauchs nicht erreicht werden können, solange die normsetzenden Instanzen (Landesregierung, Bezirksregierung/Regionalrat) weiterhin Vollzugsdefizite dulden und keine ernsthaften Maßnahmen ergreifen, um ein gesetzwidriges Verhalten, wie es hier die Gemeinde Everswinkel erneut an den Tag legt, zu unterbinden.

Falls weder die Landesregierung noch die Bezirksregierung Maßnahmen ergreifen, um die Einhaltung der im OVG-Urteil genannten Kriterien einzufordern, werden die Bestimmungen des Regionalplans im Hinblick auf die Sonderstellung von Orten unter 2.000 Einwohnern weiterhin ad absurdum geführt.

Das Ganze ist umso irrwitziger, wenn man sich die Ausführungen der Bezirksregierung zur Fortschreibung des Regionalplans vergegenwärtigt:

„Bevölkerungsentwicklung, wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen sowie rechtliche Grundlagen haben sich in den vergangenen 15 Jahren stark verändert. Vielerorts stagnieren die Bevölkerungszahlen oder sind sogar rückläufig, zudem werden die Menschen älter. Die von Schrumpfung betroffenen Gemeinden müssen sich mittel- bis langfristig mit Wohnungsleerständen auseinandersetzen. Gleichzeitig führt der Bevölkerungsrückgang zu einer geringeren Nutzung von Infrastrukturen und damit zu einer höheren finanziellen Pro-Kopf-Belastung.“

„...Der neue Regionalplan greift die Entwicklungstrends mit dem Ziel einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung auf.“

„...Ziel ist, die Attraktivität der Siedlungszentren zu stärken und eine Zersiedelung der Landschaft ...zu vermeiden“

„...zugleich auf eine bedarfsgerechte und flächensparende Siedlungsentwicklung hinzuwirken“⁽⁶²⁾

In der hier zitierten Presseerklärung der Bezirksregierung Münster heißt es weiter:

Der Regionalplan enthält Vorgaben der Raumordnung ...in Form verbindlicher „Ziele“. ...Der Regionalplan ist damit zum Beispiel die zentrale Prüfgrundlage für die Anpassung der kommunalen Bauleitpläne.⁽⁶³⁾

Diese um Verständnis werbenden Aussagen für übergreifende Planungsgrundsätze und –ziele im Regionalplan werden von der Bezirksregierung durch Hinweise auf den aktuellen Flächenverbrauch ergänzt:

„Mit Blick auf das Ziel der Bundesregierung, den Siedlungsverbrauch bis zum Jahr 2020 auf 30 ha/Tag zu reduzieren, ist die Flächeninanspruchnahme im Münsterland derzeit zu hoch. Im Vergleichszeitraum 2004 – 2008 lag der Verbrauch im Münsterland um mehr als das 6-fache über diesem Ziel. Mehr als das Zehnfache beträgt der Verbrauch auf der kommunalen Ebene in Everswinkel.“⁽⁶⁴⁾

Mit diesen Ausführungen macht die Bezirksregierung mehr als deutlich, dass die Ziele und Grundsätze des Regionalplans im Hinblick auf eine nachhaltige Siedlungsentwicklung in den nächsten Jahren absehbar eine grundlegend höhere Beachtung erhalten müssen.

Auch der Entwurf des neuen Landesentwicklungsplanes für Nordrhein-Westfalen berücksichtigt veränderte Rahmenbedingungen der Raumentwicklung – insbesondere den demographischen Wandel – sowie die von der Ministerkonferenz für Raumordnung aufgestellten Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland. Er enthält dementsprechend u. a. neue Festlegungen zur flächensparenden Siedlungsentwicklung.

Der erarbeitete Entwurf des neuen Landesentwicklungsplanes für NRW enthält unter Punkt 6.2-3 auch konkrete Aussagen über die „Eigenentwicklung untergeordneter Ortsteile“. Dort heißt es:

„Der Ausweisung neuer Baugebiete stehen in den im Regionalplan nicht als ASB dargestellten Ortsteilen von weniger als 2.000 Einwohnerinnen und Einwohnern die Belange des Freiraumschutzes und die angestrebte Ausrichtung der weiteren Siedlungsentwicklung auf zentralörtlich bedeutsame Siedlungsbereiche entgegen. Ihre Entwicklung soll **strikt** auf die Eigenentwicklung und die Tragfähigkeit der vorhandenen Infrastruktur beschränkt werden.“⁽⁶⁵⁾

Umso mehr stellt sich an dieser Stelle die Frage, weshalb die Bezirksregierung nicht gewillt und/oder in der Lage ist, die Einhaltung der landesplanerischen Zielsetzungen und der Bestimmungen des Regionalplans sicherzustellen. Durch die mangelnde Bereitschaft korrigierend einzugreifen und dem mangelnden Willen von Seiten der Bezirksregierung, der Gemeinde Everswinkel die Sinnhaftigkeit geltender gesetzlicher Bestimmungen zu verdeutlichen,

beteiligt sich die Bezirksregierung letztendlich an den Rechtsverstößen der Gemeinde Everswinkel, sie wird quasi zum „Mittäter“. Dies mag formaljuristisch kein strafbarer Tatbestand sein, ist aber für den Glauben der Bürger an die Rechtsstaatlichkeit mehr als kontraproduktiv. Der Glaube an die Rechtsstaatlichkeit ist ein Grundpfeiler unserer Demokratie. Dies leichtfertig aufs Spiel zu setzen kann weder im Interesse der Landes-, noch der Bezirksregierung sein.

Die Landesregierung ist daher aufgefordert, für die Einhaltung objektiven Rechts zu sorgen.

Ich würde mich freuen, wenn Sie die von mir vorstehend gemachten Ausführungen nicht als „Störfall“ betrachten, sondern als das engagierte Bemühen eines mündigen Bürgers, der einen Beitrag leisten möchte gegen die fortschreitende Zerstörung der Natur durch sinnlosen Flächenverbrauch.

In der Hoffnung, möglichst zeitnah eine Antwort von Ihnen zu erhalten, verbleibe ich.

Mit freundlichem Gruß

Anmerkungen:

| | |
|----|--|
| 1 | Oberverwaltungsgericht NRW, 10 D 4/11.NE vom 18.10.2013 |
| 2 | Schreiben vom 10.11.2013 an die Bezirksregierung Münster, als Anlage beigelegt |
| 3 | Schreiben vom 25.03.2014 an die Bezirksregierung Münster, als Anlage beigelegt |
| 4 | Schreiben vom 24.05.2014 an die Bezirksregierung Münster, als Anlage beigelegt |
| 5 | Schreiben vom 06.05.2014 an den Landrat des Kreises Warendorf, als Anlage beigelegt |
| 6 | <p>Regionalplan für den Regierungsbezirk Münster Randziffer 115: „Zur Verwirklichung der landesplanerisch angestrebten Schwerpunktbildung hat sich die Siedlungsentwicklung der Gemeinden grundsätzlich auf den Flächen zu vollziehen, die im Gebietsentwicklungsplan als Siedlungsbereiche dargestellt sind. Siedlungsnaher Freiflächen sind grundsätzlich zu erhalten und zu entwickeln.“</p> <p>Randziffer 172: „Die zeichnerisch nicht dargestellten Ortsteile mit einer Aufnahme-fähigkeit von weniger als 2.000 Einwohnern sind in ihrer siedlungsstrukturellen Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Freiraumfunktion auf den Bedarf der ansässigen Bevölkerung auszurichten...“</p> |
| 7 | OVG NRW, Urteil vom 4. Dezember 2006 – 7 A 186/06, BRS 70 Nr. 1 |
| 8 | Oberverwaltungsgericht NRW, 10 D 4/11.NE, S. 16 |
| 9 | <p>Beispiel 1: Siehe Urteil Verwaltungsgericht Düsseldorf vom 24.04.2009, 1 K 5945/02 In dem diesem Urteil zu Grunde liegenden Fall hatte die Bezirksregierung Düsseldorf der Änderung des Flächennutzungsplanes der Stadt Y nicht zugestimmt. Begründung: „Unter Berücksichtigung der Einwohnerentwicklung der letzten 10 Jahre sowie der bisherigen Siedlungsflächenerweiterungen, könne nicht davon ausgegangen werden, dass die Siedlungsentwicklung auf den Eigenbedarf der Ortslage M ausgerichtet gewesen sei. Beleg dafür sei der prozentual höhere Einwohnerzuwachs in der Ortslage gegenüber der Stadt Y. Bei rückläufiger natürlicher Bevölkerungsbilanz könne dies nur durch – nicht landesplanerisch erwünschte- Zuwanderungsgewinne zu Lasten einer anderen Stadt bzw. der Region erfolgt sein.“</p> <p><i>Anmerkung: Vor dem Hintergrund einer identischen Situation wurde von der Gemeinde Everswinkel die Änderung des Flächennutzungsplans im Ortsteil Alverskirchen beantragt. Und von der Bezirksregierung Münster genehmigt.</i></p> <p>Beispiel 2: Siehe Urteil Verwaltungsgericht Minden, 9 K 1052/05 In diesem Fall hatte die Bezirksregierung Detmold einer Kommune die Änderung des Flächennutzungsplanes in einem Ortsteil untersagt. Begründung: Die Gemeinde hatte für den regionalplanerisch nicht als allgemeinen Siedlungsbereich dargestellten Ortsteil den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung nicht nachgewiesen.</p> |
| 10 | Westfälische Nachrichten vom 12.11.2013: „Keine restriktive Auslegung“ |
| 11 | Beschluss des Bundesverwaltungsgerichtes vom 09.04.2014, BVerwG 4 BN 3.14 |
| 12 | Westfälische Nachrichten vom 22.11.2013: „Bedarf neu abklären“ Westfälische Nachrichten vom 13.12.2013: „Ärger über Störfeuer“ |
| 13 | Das Gutachten ist auf der Internetseite der Gemeinde Everswinkel eingestellt. Es wurde erstellt von Schulten Stadt- und Raumplanung, Dortmund; im Folgenden zitiert als „SSR-Gutachten“. Die Veröffentlichung durch die Gemeinde Everswinkel erfolgte am 21.03.2014. |

| | |
|----|--|
| 14 | Oberverwaltungsgericht NRW, 10 D 4/11.NE, S. 2 |
| 15 | Beschluss des Bundesverwaltungsgerichtes vom 09.04.2014, BVerwG 4 BN 3.14 |
| 16 | Oberverwaltungsgericht NRW, 10 D 4/11.NE, S.14/15 |
| 17 | Oberverwaltungsgericht NRW, 10 D 4/11.NE, S. 16 |
| 18 | Oberverwaltungsgericht NRW, 10 D 4/11.NE, S. 16 |
| 19 | Oberverwaltungsgericht NRW, 10 D 4/11.NE, S. 17 |
| 20 | Oberverwaltungsgericht NRW, 10 D 4/11.NE, S. 18 |
| 21 | Oberverwaltungsgericht NRW, 10 D 4/11.NE, S. 19 |
| 22 | Oberverwaltungsgericht NRW, 10 D 4/11.NE, S. 19 |
| 23 | Oberverwaltungsgericht NRW, 10 D 4/11.NE, S. 21 |
| 24 | Oberverwaltungsgericht NRW, 10 D 4/11.NE, S. 19 |
| 25 | Oberverwaltungsgericht NRW, 10 D 4/11.NE, S. 21 |
| 26 | Oberverwaltungsgericht NRW, 10 D 4/11.NE, S. 21 |
| 27 | Oberverwaltungsgericht NRW, 10 D 4/11.NE, S. 22 |
| 28 | Siehe Anmerkung 13 |
| 29 | Zitat aus der WN vom 27.03.2014: Bürgermeister Ludger Banken bezeichnete 19 Grundstücke als „absolute Untergrenze“ |
| 30 | SSR-Gutachten, S. 27 <i>Anmerkung: Im Original wird das Ergebnis in den einzelnen Spalten in kumulierter Form dargestellt. Um einen bessere Übersicht über die Entwicklung im Zeitablauf zu erhalten wurde der in den einzelnen Zeiträumen entstehende Bedarf getrennt ausgewiesen.</i> |
| 31 | SSR-Gutachten S. 11 ff <i>Anmerkung: Das Gutachten unterscheidet folgende Varianten der Bevölkerungsvorausberechnung: Variante „Trend mit Neubau“ Variante „Natürliche Entwicklung“ Variante „Minimale Eigenentwicklung“ Variante „ Maximale Eigenentwicklung</i> |
| 32 | ILS- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung: Entwicklungstrends und –perspektiven im suburbanen Raum: Eine Untersuchung am Beispiel der Gemeinde Everswinkel. Abschlussbericht, S. 9 <i>Anmerkung: Die Studie wird im Folgenden kurz als ILS-Gutachten zitiert.</i> |
| 33 | ILS-Gutachten S. 10 |
| 34 | Niederschrift über die Sitzung des Ausschusses für Planung und Umweltschutz vom 19.02.2014, S. 5 |
| 35 | Siehe Anmerkung 9 |
| 36 | Oberverwaltungsgericht NRW, 10 D 4/11.NE, S. 22 |
| 37 | SSR-Gutachten S. 23 |
| 38 | Demografiebericht und Handlungsprogramm Kreis Warendorf, Juni 2007, Seite 2 |
| 39 | <i>Die hier verwendeten Begriffe „demografisch bedingte Wohnungsüberhänge“ und „demografisch begründete Neubaunachfrage“ werden in Anlehnung an die in der „Empirica-Studie“ vorgenommenen Definition verwendet. In der „Empirica-Studie“ wird zwischen „demografisch begründeter Neubaunachfrage“ und „qualitätsbedingter Neubaunachfrage“ unterschieden.</i> Gutachten: Entwicklung der quantitativen und qualitativen Neubaunachfrage auf den Wohnungsmärkten in NRW bis 2030. Auftraggeber: Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes NRW. Erstellt von: Empirica-Institut, Forschung und Beratung, Zweigniederlassung Bonn, |

| | |
|----|--|
| | Dezember 2010. <i>Im Folgenden zitiert als „Empirica-Gutachten“. Das Gutachten ist auf der Internetseite des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes NRW eingestellt.</i> |
| 40 | Siehe Anmerkung 39 |
| 41 | Empirica-Gutachten, Seite 90 |
| 42 | Empirica-Gutachten, Seite 48 |
| 43 | Empirica-Gutachten, Seite 104 |
| 44 | Empirica-Gutachten, Seite 90 |
| 45 | Oberverwaltungsgericht NRW, 10 D 4/11.NE, S. 22 |
| 46 | Oberverwaltungsgericht NRW, 10 D 4/11.NE, S. 4 |
| 47 | <i>Die hier verwendeten Daten stammen aus den Jahresabschlussberichten der Gemeinde Everswinkel, in denen die Gemeindeverwaltung nachrichtlich die Entwicklung der Baugebiete innerhalb eines Jahres veröffentlicht.</i> |
| 48 | ILS-Gutachten S. 31 |
| 49 | ILS-Gutachten S. 31 |
| 50 | ILS-Gutachten S. 31 |
| 51 | Oberverwaltungsgericht NRW, 10 D 4/11.NE, S. 21,22 |
| 52 | <i>Hingewiesen sei hier nur beispielhaft auf folgende gesetzliche Grundlagen:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Baugesetzbuch § 1 a Abs. 2 • Gesetz zur Landesentwicklung § 20 Abs. 4 • Regionalplan für das Münsterland Randziffer 120 |
| 53 | Vorlage 009/2010 zur Sitzung des Gemeinderates am 13.07.2010, Seite 4, 5. Beschluss |
| 54 | Vorlage 001/2013 zur Sitzung des Gemeinderates am 21.02.2013: 19. Änderung des Bebauungsplanes Nr. 18 „Alverskirchen Mitte-Süd gem. §13a BauGB – Innenentwicklung des Bereichs Bergkamp bis Neustraße- Beratung und Beschlussfassung über die Einleitung des Änderungsverfahrens - |
| 55 | Aussage anlässlich der Beratung der Vorlage 001/2013 im Bezirksausschuss Alverskirchen am 05.02.2013, zitiert aus: WN vom 13.02.2013, „Ein Bereich mit Potenzial“ |
| 56 | Siehe Anmerkung 52 |
| 57 | Aussage von Roger Loh vom Planungsbüro Tischmann und Schrooten im Bezirksausschuss am 25.03.2014 anlässlich der Vorstellung des Planungskonzepts für die Innenentwicklung Bergkamp bis Neustraße, zitiert aus: WN vom 28.03.2014, „Möglichkeiten zur Nachverdichtung in Alverskirchen...“ <i>Weiter heißt es in dem vorstehend zitierten Artikel: „Mit der Neuordnung von Baugrenzen, dem Streichen der Geschossflächenzahl sowie der Aufhebung von Beschränkungen für die Anzahl der Zufahrten pro Grundstück erreiche man ein „großes Potenzial, das sich praktisch aus dem Nichts ergibt“.</i> |
| 58 | SSR-Gutachten, Seite 28 |
| 59 | SSR-Gutachten, Seite 28 |
| 60 | Siehe Protokoll der Sitzung vom 08.05.2014 des Ausschusses für Planung und Umwelt <i>Anmerkung: Das Protokoll ist als Anlage beigelegt.</i> |
| 61 | Siehe Anmerkung 60 |
| 62 | Presseerklärung der Bezirksregierung Münster vom 16.12.2013 |
| 63 | Presseerklärung der Bezirksregierung Münster vom 16.12.2013 |
| 64 | Entwurf der Fortschreibung des Regionalplans Münsterland, IX Datenanhang, IX.1: |

| | |
|----|---|
| | Flächeninanspruchnahme |
| 65 | Entwurf Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen, Stand 25.06.2013, Seite 39 |
| 66 | Verzeichnis der Anlagen: <ol style="list-style-type: none">1. Schreiben an die Bezirksregierung vom 10.11.20132. Schreiben an die Bezirksregierung vom 25.03.20143. Schreiben an die Bezirksregierung vom 24.05.20144. Schreiben an den Landrat des Kreises Warendorf vom 06.05.20145. Protokoll der Sitzung vom 08.05.2014 des Ausschusses für Planung und Umwelt |