Entwurf eines Grobkonzeptes

für die Teilfortschreibung der Kapitel
4.1 Siedlungsstruktur und 4.2 Stadt- und Dorfentwicklung
des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Westmecklenburg 2011

Stand: April 2021

Inhalt

1. Anlass 3

2. Steuerung der Siedlungsentwicklung 5

2.1 Zielvorstellung und Hintergrund 5

2.1.1 Steuerung der Siedlungsentwicklung gemäß RREP 2011 6

2.1.2 Folgen einer fehlenden Steuerung der Siedlungsentwicklung 7

2.2 Vorschläge zur zukünftigen Steuerung der Siedlungsentwicklung 9

2.2.1 Quantitative Steuerung unter Zugrundelegung mengenorientierter Steuerungsansätze 9

2.2.2 Qualitative Steuerung 12

3. Allgemeine Planungsabsichten 13

1. Anlass

Die Planungsregion Westmecklenburg ist durch heterogene Strukturen geprägt und durch wirtschaftlich starke und schwache Regionen gekennzeichnet. Neben den ländlichen Gemeinden sehen sich auch die Zentralen Orte wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen gegenüber, die es zu meistern gilt. Als Ankerpunkte im ländlichen Raum übernehmen letztere jedoch gleichzeitig eine entscheidende Aufgabe bei der Daseinsvorsorge, so dass der Erhaltung ihrer Trag- und Funktionsfähigkeit eine wichtige Rolle zukommt.

Während einige Teilregionen Westmecklenburgs (insbesondere im westlichen Teil, in Küstennähe und in den Stadt-Umland-Räumen) Einwohnergewinne verzeichnen können, weist der überwiegende Teil der Städte und Gemeinden eine stagnierende bzw. schrumpfende Bevölkerungsentwicklung auf. Diese spiegelt sich nicht zuletzt in der Siedlungstätigkeit wider. Hierbei ist jedoch festzustellen, dass die Nachfrage nach Bauland, auch in Regionen mit sinkenden Bevölkerungszahlen, seit einigen Jahren sehr hoch ist. Die bisherigen Regelungen im Regionalen Raumentwicklungsprogramm Westmecklenburg (RREP WM) zum Vorrang der Innenentwicklung und zum Eigenbedarf tragen diesem Umstand bislang nur in ungenügendem Maße Rechnung.

Vor diesem Hintergrund hat die Verbandsversammlung auf ihrer 60. Sitzung am 20.03.2019 den Beschluss über die Arbeitsschwerpunkte 2019-2021 (siehe Beschluss VV-01/19) gefasst. In dem Zusammenhang wurde als ein Arbeitsschwerpunkt "die Evaluation und Fortschreibung des Kapitels 4 Siedlungsentwicklung“ beschlossen. Gemäß RREP WM 2011 umfasst das Kapitel 4 Siedlungsentwicklung neben der Wohnbauentwicklung u. a. auch die Handlungsfelder Gewerbe- und Industriestandorte sowie großflächige Einzelhandelsvorhaben. In seiner 143. Sitzung am 24.04.2019 hat der Vorstand des Regionalen Planungsverbandes als vordringlich zunächst die Überprüfung der Ziele und Grundsätze der Kapitel 4.1 Siedlungsstruktur und 4.2 Stadt- und Dorfentwicklung festgelegt. Der Handlungsdruck hinsichtlich der Neuregelung der Programmsätze zur gewerblichen und einzelhandelsbezogenen Entwicklung wurde demgegenüber als nachrangig eingeschätzt.

In Vorbereitung auf entsprechende Neuregelungen erfolgte zunächst die „Evaluation der wohnbaulichen Siedlungsentwicklung in den nicht-zentralen Gemeinden der Planungsregion Westmecklenburg“ durch das Planungsbüro Gertz Gutsche Rümenapp aus Hamburg. Die Evaluationsergebnisse wurden den Mitgliedern der AG Siedlungsentwicklung am 04.12.2019 und am 05.02.2020 sowie dem Vorstand am 26.02.2020 vorgestellt. Der Evaluationsbericht wurde auf der 62. Sitzung am 10.06.2020 durch die Verbandsversammlung abgenommen und ist auf der Webseite des Regionalen Planungsverbandes Westmecklenburg unter https://www.region-westmecklenburg.de/Regionalplanung/Teilfortschreibung-RREP-WM-2011-Kap-Siedlungsentwicklung abrufbar.

Ausgehend von dieser Evaluation erfolgt eine Fortschreibung der in Kapitel 4.1 Siedlungsstruktur und 4.2 Stadt- und Dorfentwicklung des RREP WM festgelegten Ziele und Grundsätze der Raumordnung. Der offizielle Beschluss zur Einleitung der Teilfortschreibung der vorgenannten Kapitel wurde von der Verbandsversammlung ebenfalls auf der 62. Sitzung am 10.06.2020 gefasst (Beschluss VV-01-20).

Der Fortschreibungsprozess erfolgt in enger fachlicher Abstimmung mit der Arbeitsgruppe Siedlungsentwicklung, in der regionale Akteure (u. a. Bauamtsleiter der Verwaltungsämter) vertreten sind. Ferner wurde durch Beschluss der Verbandsversammlung am 16.02.2021 (Beschluss VV-07-21) ein regionaler Planungsbeirat „Siedlungsentwicklung“ gebildet, der sich aus Verbandsvertretern zusammensetzt und den Teilfortschreibungsprozess begleitet.

Der Teilfortschreibungsprozess beinhaltet gemäß § 9 ROG i. V. m. der Richtlinie zum Zwecke der Neuaufstellung, Änderung oder Ergänzung Regionaler Raumentwicklungsprogramme in Mecklenburg-Vorpommern (RL - RREP) insbesondere folgende Schritte:

1. Unterrichtung der Öffentlichkeit und den in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen über allgemeine Planungsabsichten („Grobkonzept“),
2. Frühzeitige (erste formale) Öffentlichkeitsbeteiligung zum (ersten) Planentwurf einschließlich Abstimmung des Vorentwurfes des Umweltberichtes mit den berührten Behörden,
3. Erneute (zweite) Öffentlichkeitsbeteiligung zum geänderten Planentwurf einschließlich des Entwurfes des Umweltberichtes,
4. Einreichung des abschließend überarbeiteten und beschlossenen Entwurfes zur Rechtsfestsetzung an die oberste Landesplanungsbehörde.

2. Steuerung der Siedlungsentwicklung

2.1 Zielvorstellung und Hintergrund

Die übergeordnete Zielstellung der bundesdeutschen Raumordnung wird gemäß § 1 Abs. 1 des Raumordnungsgesetzes (ROG) als die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume und des Gesamtraums der Bundesrepublik festgesetzt. Der Erfüllung dieser Aufgabe liegt die Leitvorstellung einer „nachhaltigen Raumordnung“ zu Grunde. Diese bildet einen Handlungsrahmen für die räumliche Entwicklung. Gemäß § 1 Abs. 2 ROG ist eine nachhaltige Raumentwicklung dadurch definiert, dass sie sowohl die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt als auch gleichwertige Lebensverhältnisse in den Teilräumen im Sinne einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung schafft. Unter Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sind aus Sicht des Gesetzgebers vor allem die Gewährleistung des Zugangs zu Leistungen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge sowie bestimmte Standards der Infrastrukturausstattung zu verstehen.

Um dieser Zielvorstellung gerecht werden zu können, bedient sich die Raumordnung des „Zentrale-Orte-Systems“. Dieses prägt bereits seit über 50 Jahren das raumordnerische Handeln und damit die Entwicklung der Siedlungsstruktur in Deutschland. Ziel ist es, mit der Festlegung Zentraler Orte eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Waren, Arbeitsplätzen sowie öffentlichen und privaten Dienstleistungen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen zu gewährleisten.

Bereits 1965 fand der zentralörtliche Ansatz Eingang in § 2 Abs. 2 des ROG und bildet seitdem eines der wichtigsten raumordnerischen Steuerungsinstrumente. Unter den Nummern 2 und 3 wird hierzu konkret Folgendes ausgeführt: „(...) Die Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten (...). Die soziale Infrastruktur ist vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln; die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten. Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen (...).“

Die im ROG verankerten bundes- und rahmenrechtlichen Vorgaben zu Bedingungen, Aufgaben und Leitvorstellungen der Raumordnung entfalten eine Bindungswirkung für die Länder. Die Ausweisung Zentraler Orte ist somit verpflichtend (vgl. § 13 Abs. 5 Nr. 1 ROG). Dementsprechend setzt das Landesplanungsgesetz (LPlG) über die im ROG entwickelten Grundsätze hinaus u. a. folgende Zielstellung zur Entwicklung des Landes fest: „(...) Gemeinden, die sich als Mittelpunkt des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens eignen, sollen je nach der Eigenart und Bedeutung der angestrebten Mittelpunktaufgaben als zentraler Ort gestärkt werden (...)“ (§ 2 Nr. 6 LPlG). Diese übergeordneten Zielsetzungen wurden in das Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2016 (LEP M-V)[1] und daraus ableitend in das Regionale Raumentwicklungsprogramm Westmecklenburg 2011 (RREP WM)[2] übertragen und sind hier als Ziele und Grundsätze der Raumordnung verankert. Ziele der Raumordnung sind „(...) verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen, textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, die von allen Adressaten zu beachten sind (...)“[3].

[1] Siehe hierzu Kapitel 4.1 Siedlungsentwicklung LEP M-V 2016, Programmsätze 4.1 (2), 4.1 (5) Z, 4.1 (6) Z; Kapitel 4.2 Wohnbauflächenentwicklung LEP M-V 2016, Programmsätze 4.2 (1) Z LEP M-V, 4.2 (2) Z LEP M-V

[2] Siehe hierzu nachfolgendes Kapitel 3

[3] vgl. S. 18 LEP M-V und §3 Abs. 1 Nr. 2 ROG

Das Instrument des Zentralen-Orte-Systems wird gestützt durch den Grundsatz „Innen- vor Außenentwicklung“. Der seit einigen Jahren anhaltende Trend zum Bauen auf der grünen Wiese, was vor allem die Schaffung von Einfamilienhausgebieten in ländlichen Gemeinden umfasst, bringt eine zunehmende Flächeninanspruchnahme mit sich. Hiermit geht neben den ökonomischen Auswirkungen auch ein gravierender Eingriff in Natur und Landschaft einher.

Um einer anhaltenden Negativentwicklung entgegen zu wirken, wurde der Grundgedanke des Flächensparens und die damit verbundene Konzentration auf Maßnahmen der Innenentwicklung sowohl in das Planungsrecht als auch in die zur Verfügung stehenden Planungsinstrumente integriert. Sowohl das ROG als auch das Baugesetzbuch (BauGB) enthalten einschlägige Aussagen hinsichtlich des Umgangs mit Grund und Boden. So führt § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG Folgendes aus: „(...) Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu verringern, insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme (...).“ Ähnlich lautende Aussagen finden sich im § 1a Abs. 2 BauGB: „(...) Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen (...)“.

2.1.1 Steuerung der Siedlungsentwicklung gemäß RREP 2011

Unter Zugrundelegung der rechtlichen Rahmenbedingungen auf Bundes- und Landesebene ist eine räumliche Steuerung der Siedlungsentwicklung in Westmecklenburg zwingend erforderlich. Aufbauend auf der Tatsache, dass die Steuerung der Siedlungsentwicklung auf die Zentralen Orte rechtlich bindend ist, wurde im Kapitel 4.1 des RREP WM u. a. folgendes Ziel der Raumordnung verankert:

„Die Wohnbauflächenentwicklung ist bedarfsgerecht auf die Zentralen Orte zu konzentrieren. In den anderen Gemeinden ist die Wohnbauflächenentwicklung auf den Eigenbedarf der ortsansässigen Wohnbevölkerung auszurichten. Stehen innerörtliche Baulandreserven nachweislich nicht zur Verfügung, sind neue Wohnbauflächen an die bebaute Ortslage anzulehnen.“[4]

Dieses Ziel ist die Grundlage zur Bewertung gemeindlicher Bauleitplanungen, insbesondere mit Schwerpunkt Wohnungsbau durch das Amt für Raumordnung und Landesplanung Westmecklenburg (AfRL WM). Zum Zeitpunkt der Aufstellung des RREP WM 2011[5] war die Planungsregion Westmecklenburg gekennzeichnet durch Bevölkerungsrückgang und ökonomische Zwänge bei der Auslastung der Versorgungseinrichtungen und -netze einschließlich des Verkehrs. Vor diesem Hintergrund bildet die Konzentration des künftigen Wohnungsbaus an ausgewählten Schwerpunktorten eine objektive Notwendigkeit. Das LEP M-V 2005 sah bereits eine Konzentration der Siedlungsentwicklung auf den Eigenbedarf vor[6]. Daraus ergibt sich ein rechtlicher Handlungsauftrag für den Regionalen Planungsverband Westmecklenburg (RPV WM), so dass die Steuerung der Siedlungsentwicklung in nicht zentralen Orten gemäß RREP WM 2011 ebenfalls auf Grundlage der Eigenbedarfsregelung erfolgt.

Der Eigenbedarf resultiert aus dem Bedarf der ortsansässigen Wohnbevölkerung für die Verbesserung der Wohnverhältnisse, aus dem Ersatzbedarf für die Abgänge von Altbauwohnungen bzw. durch Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen, aus dem Nachholbedarf für

[4] Programmsatz 4.1 (3) RREP WM

[5] Die Verbandsversammlung hat gemäß § 6 Abs. 1 der Satzung des Regionalen Planungsverbandes Westmecklenburg auf ihrer 40. Sitzung die Neuaufstellung des Regionalen Raumentwicklungsprogramms beschlossen.

[6] siehe hierzu Kapitel 4.1 Siedlungsentwicklung LEP M-V 2005, Programmsatz 4.1 (6) Z, ähnlich lautende Aussagen finden sich zudem bereits im RROP 1996

steigenden Wohnflächenkonsum und aus der Haushaltsnachfrage. Er schließt nicht die Zuwanderung von außen bzw. die gesamte Nachfrage ein[7].

Da es sich bei dem Begriff „Eigenbedarf“ oder auch „Eigenentwicklung“ um eine unbestimmte Größe handelt, hat der RPV WM ein Gutachten beim Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik Berlin in Auftrag gegeben[8]. Dies diente dem Ziel, eine Quantifizierung des sogenannten Eigenbedarfs vornehmen zu können. Das Gutachten zur Bestimmung des Wohnungsbedarfs kommt zu dem Ergebnis, dass unter den vorgenannten Gesichtspunkten der Eigenbedarf für die ortsansässige Bevölkerung einer Gemeinde bis zum Jahr 2020 mit ca. 3% bzw. 6% des Wohnungsbestandes (Stand 2005) anzusetzen ist[9]. Es wurde somit davon ausgegangen, dass mit einem Neubau in diesem Umfang die örtliche Nachfrage der ansässigen Bevölkerung gedeckt werden kann.

Mit der Konzentration der Wohnbauflächenentwicklung auf die Zentralen Orte wird eine nachhaltige Siedlungsentwicklung mit verringerten Eingriffen in die Landschaft, kurzen Wegen und niedrigen Infrastrukturkosten angestrebt. Dennoch zielt die Eigenbedarfsregelung nicht darauf ab, Gemeinden, die nicht als Zentralort eingestuft werden konnten, zu benachteiligen oder deren Entwicklung zu verhindern. Sie bildet lediglich eine Orientierungshilfe bei der raumordnerischen Steuerung der Siedlungsentwicklung und der damit verbundenen Umsetzung der bundespolitischen Zielstellungen.

Auf Grundlage des o.g. Programmsatzes erfolgt derzeit lediglich eine quantitative Steuerung.

Qualitative Faktoren, die zu einer Modifikation führen würden, wie die räumliche Lage einer Gemeinde, die Infrastrukturausstattung der Gemeinden bzw. des betreffenden Ortsteils wurden seinerzeit nicht explizit in das RREP aufgenommen. Dies führt dazu, dass qualitative Aspekte bei der raumordnerischen Bewertung bislang nicht hinreichend berücksichtigt werden.

Neben den Festlegungen zur Wohnbauentwicklung und zum Thema Innen- vor Außenentwicklung enthalten die Kapitel 4.1 und 4.2 des RREP WM darüber hinaus Grundsätze u. a. zu folgenden Themenfeldern:

- Gewerbliche Bauflächen,
- Umweltverträgliche Siedlungsstruktur,
- Freihaltung exponierter Landschaftsteile von Bebauung,
- Interkommunale Zusammenarbeit.

2.1.2 Folgen einer fehlenden Steuerung der Siedlungsentwicklung

Bevor sich der Blick auf den zukünftigen Umgang mit der Siedlungsentwicklung in nicht zentralen Orten richtet, wird in diesem Kapitel zunächst aufgezeigt, welche Auswirkungen mit einer fehlenden quantitativen Lenkung der Siedlungstätigkeit in den nicht zentralörtlichen Gemeinden einhergehen können und welche Folgen sich daraus für die Zentralen Orte ergäben.

Ohne eine quantitative Steuerung der Siedlungstätigkeit würden Gemeinden in die Lage versetzt, die Siedlungstätigkeit an der gesamten Nachfrage auszurichten (Schaffung von EFH-Gebieten, Mehrfamilienhäuser etc.), was eine erhebliche Zuwanderung gerade in die ländlichen Gemeinden einschließt, unabhängig von der damit einhergehenden Anzahl von Wohneinheiten. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass sich eine Vielzahl der nicht zentralörtlichen Gemeinden eben diese Flexibilität bei der Ausübung ihrer kommunalen Planungshoheit wünschen, ohne sich dabei über die zum Teil weitreichenden Folgen bewusst zu sein.

[7] vgl. Begründung zum Programmsatz 4.1 (3) RREP WM

[8] Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH - Fortschreibung des Konzepts einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung für die Gemeinden der Stadt Umland-Räume Schwerin und Wismar - Teilbereich Wohnen, April 2006.

[9] vgl. Begründung zum Programmsatz 4.1 (3) RREP WM

Flächeninanspruchnahme

Ländliche Gemeinden verfügen oft nicht mehr über innerörtliche Flächenpotenziale oder können diese aufgrund der Eigentumsverhältnisse oder anderer Herausforderungen nicht für eine Bebauung nutzen. Bereits jetzt zeigt sich, dass in der Folge zunehmend Flächen im Außenbereich in Anspruch genommen werden, um geplante, zum Teil auch sehr flächenintensive, Vorhaben umsetzen zu können. Ohne eine Steuerung seitens der Raumordnung wird diese Entwicklung stark zunehmen. Eine zunehmende Versiegelung wertvoller, meist landwirtschaftlicher Böden sowie massive Eingriffe in das Landschaftsbild wären die Folge. Ein Großteil der Funktionen des Naturhaushaltes auf den betreffenden Flächen wird dadurch beeinträchtigt oder vollständig zerstört. Dies kann sich u. a. auf die Lebensraumfunktion des jeweiligen Standortes und die Funktion des Bodens als natürliche Grundlage auswirken[10].

Mit der Ausweisung neuer Baugebiete am Ortsrand ländlicher Gemeinden ist ebenfalls ein zunehmendes Verkehrsaufkommen verbunden. Die Wege zu Infrastrukturen und dem Arbeitsplatz werden länger, da ländliche Gemeinden oft nicht über eine ausreichende Infrastrukturausstattung verfügen (Kita, Schule, Einkaufsmöglichkeiten, Arzt etc.). Damit geht die Erzeugung zusätzlicher Verkehre einher, die einen höheren Verbrauch fossiler Brennstoffe zur Folge haben, der wiederum zu einem Ausstoß des klimawirksamen CO_2 führt. Die Lebensqualität wird zunehmend beeinträchtigt.

Ökonomische / soziale Auswirkungen

Auch die technische Infrastruktur (Ver- und Entsorgung, Energieversorgung, Kommunikation etc.) einer Stadt oder einer Gemeinde hat Einfluss auf die Lebensqualität. Besonders in ländlich strukturierten Räumen sind aufgrund der zum Teil geringen Einwohnerdichte die Infrastrukturkosten für den Bau und den Unterhalt jedoch deutlich höher als in verdichteten städtischen Regionen.

Neben der technischen Infrastruktur bildet auch die soziale Infrastruktur einen wichtigen Aspekt des täglichen Lebens. Diese ist vorrangig in den Zentralen Orten gebündelt. Größere nicht zentralörtliche Gemeinden verfügen z. T. ebenfalls über entsprechende Infrastruktureinrichtungen, wie beispielsweise Kindertagesstätten, Arztpraxen und Einzelhandelseinrichtungen. Mit der quantitativen Steuerung der Siedlungstätigkeit wird u. a. deren zukünftige Auslastung und Tragfähigkeit und damit eine wohnortnahe Daseinsvorsorge gewährleistet.

Im Ergebnis des Gutachtens „Evaluation der wohnbaulichen Siedlungsentwicklung in den nicht-zentralen Gemeinden der Planungsregion Westmecklenburg“ zeigt sich, dass sich die Siedlungstätigkeit in den ländlichen Gemeinden, die in der Vergangenheit z. T. bereits über die 3% bzw. 6% hinausging, negativ auf die Zentralen Orte auswirkt. Es wurde festgestellt, dass 11 der 28 Zentralen Orte der Planungsregion Westmecklenburg durch die Siedlungstätigkeit beeinträchtigt bzw. deutlich beeinträchtigt sind. Sieben weitere weisen bereits eine Gefährdung auf[11]. Setzt sich diese Entwicklung weiter fort, kann dies im schlimmsten Fall zu einer deutlichen Schwächung der Zentralen Orte in der Planungsregion führen, Infrastrukturen können nicht mehr vorgehalten werden, Gewerbebetriebe und Einzelhandel müssen aufgrund fehlender Kaufkraft schließen. Die Sicherung der Daseinsvorsorge auch für die umliegenden Gemeinden ist dann nicht mehr gegeben.

Ein Aspekt, der ebenfalls zunehmend an Bedeutung gewinnt, ist der zum Teil sehr hohe Altersdurchschnitt in vielen ländlichen Gemeinden. Mit zunehmendem Alter ändern sich die Infrastrukturanforderungen an den Wohnort und somit auch der Anspruch an die Qualität des

[10] vgl. „Die (fehlende) regionalplanerische Steuerung des Wachstums kleiner Ortschaften - Ein Vergleich der Festlegungen zur Eigenentwicklung in den Regionalen Raumordnungsprogrammen Niedersachsens“, Lüneburg, 2009, S. 5f

[11] vgl. Gertz Gutsche Rümenapp Stadtentwicklung und Mobilität GbR „Evaluation der wohnbaulichen Siedlungsentwicklung in den nicht-zentralen Gemeinden der Planungsregion Westmecklenburg“ (August 2020), S. 14f

Wohnens (altersgerechtes bzw. betreutes Wohnen etc.). Neben einem erhöhten Bedarf an ärztlicher Betreuung steigt auch die Nachfrage nach Kultur- und Unterhaltungsangeboten. Nicht jede Gemeinde kann diesen Anforderungen gerecht werden.

Insbesondere in den historisch gewachsenen Ortskernen der ländlichen Gemeinden ist der Altersdurchschnitt sehr hoch. Bereits jetzt zeigt sich, dass ältere Menschen ihre Eigenheime aufgeben müssen und in ein altersgerechtes Umfeld ziehen, so dass dadurch vor allem Leerstand in den Ortskernen entsteht, bei gleichzeitiger Neuausweisung von Wohngebieten am Ortsrand. Die Möglichkeit des Generationenwechsels im Bestand wird von den Gemeinden nach derzeitigem Kenntnisstand noch nicht primär forciert. Ein Grund hierfür könnte sein, dass die freiwerdenden Eigenheime nicht der derzeitigen Nachfrage und dem gewünschten Standard (z. B. hinsichtlich der Wohnfläche, der Anzahl und Größe der Räume, des Grundrisses, des Ausbaustandards) entsprechen. Zudem werden Ortsbilder und wertvolle Kulturlandschaften durch die Entstehung von Neubaugebieten verändert. Ländliche Gemeinden drohen, ihren einzigartigen und prägenden Charakter zu verlieren.

Sofern im Ergebnis der Fortschreibung keine Regelungen für eine räumliche Steuerung Siedlungsentwicklung getroffen werden, würde auf Ebene der Regionalplanung in der Planungsregion Westmecklenburg keine Berücksichtigung der bundespolitischen Zielstellungen im RREP WM erfolgen, wie sie in Kapitel 2 benannt sind. Dennoch ist die Raumordnung mit Blick auf die geschilderte Gesetzeslage an diese Zielstellungen gebunden, so dass die Bewertung von Vorhaben mit einem deutlich höheren Prüfaufwand verbunden ist. Ohne die Definition eines klaren Entwicklungsrahmens ist einerseits von einer zunehmenden Flächeninanspruchnahme auszugehen. Andererseits verliert die raumordnerische Bewertung an Transparenz, da jede Planung einer Einzelfallbetrachtung unterliegt, was gleichzeitig eine Ungleichbehandlung der Gemeinden zur Folge haben kann.

2.2 Vorschläge zur zukünftigen Steuerung der Siedlungsentwicklung

Aus den vorangegangenen Kapiteln lässt sich Folgendes ableiten:

- Unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen ist die Lenkung der Siedlungsentwicklung auf die Zentralen Orte zwingend erforderlich.
- Das Gutachten von Gertz Gutsche Rümenapp macht deutlich, dass mehr als die Hälfte der Zentralen Orte der Planungsregion Westmecklenburg durch die Siedlungstätigkeit im Nahbereich beeinträchtigt oder sogar gefährdet ist. Die Erhaltung der Trag- und Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte als Ankerpunkte im ländlichen Raum stellt somit in Zukunft einen wichtigen Bestandteil raumordnerischen Handelns dar.
- Die Planungsregion Westmecklenburg hat sich in der Vergangenheit deutlich heterogener entwickelt. Diesem Umstand muss im Rahmen der Fortschreibung Rechnung getragen werden. Zukünftig sollte die Lenkung der Siedlungsentwicklung auf einer Kombination aus quantitativen und qualitativen Aspekten basieren.
- Die künftige Regelung muss zur Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns beitragen; gleiche Sachverhalte müssen gleich bewertet werden.

2.2.1 Quantitative Steuerung unter Zugrundelegung mengenorientierter Steuerungsansätze

Es bestehen zahlreiche Ansätze, die in der Praxis bereits Anwendung finden, die sich mit der mengenorientierten Steuerung der Siedlungsentwicklung auseinandersetzen. Im Folgenden werden drei Ansätze, die für eine quantitative Steuerung der Siedlungsentwicklung herangezogen werden könnten, vorgestellt. Die quantitative Entwicklung steht in Abhängigkeit der festzulegenden Faktoren. **Bei den nachfolgenden Berechnungsbeispielen werden lediglich**

Beispielwerte herangezogen, die im laufenden Fortschreibungsprozess angepasst werden können. Darüber hinaus können die Ansätze durch Anpassungen auf Grundlage qualitativer Rahmenbedingungen modifiziert werden.

WE-Ansatz unter Zugrundelegung des Wohnungsbestandes zu einem Basisjahr

Ziel	Steuerung der Siedlungstätigkeit und des Einwohnerwachstums in den nicht zentralen Orten	
Vorteile	Steuerung von Suburbanisierungsfolgen für die Zentralen Orte im Vordergrund	
Nachteile	Steuerung altersgruppenspezifischer Wohnraumangebote und Grad der Flächenneuinanspruchnahme nicht berücksichtigt Keine direkte Berücksichtigung des Einwohnerbestandes	
Berechnungsschritte	Wohnungsbestand zu einem Basisjahr (z.B. 2019) mal *x* % = Anzahl der WE (Wohnbaukontingent bis 2030 je Gemeinde)	
	Berechnungsbeispiele	
	Musterdorf 1: *350 Einwohner, WE-Bestand: 195 (Basisjahr 2019), Ansatz: 3%* *Berechnung:* *194 WE x 0,03 = 6 WE*	*Musterdorf 2:* *750 Einwohner, WE-Bestand: 379 (Basisjahr 2019), Ansatz 3%* *Berechnung:* *378 WE x 0,03 = 11 WE*
derzeitige Anwendung	RREP WM 2011	

WE-Ansatz unter Zugrundelegung der Einwohnerzahl zu einem Basisjahr

Ziel	Steuerung der Siedlungstätigkeit und des Einwohnerwachstums in den nicht zentralen Orten	
Vorteile	Steuerung von Suburbanisierungsfolgen für die Zentralen Orte im Vordergrund durch Einwohnerbezug wird Einwohnerbestand zum Basisjahr direkt berücksichtigt	
Nachteile	Steuerung altersgruppenspezifischer Wohnraumangebote und Grad der Flächenneuinanspruchnahme nicht berücksichtigt	
Berechnungsschritte	Festlegung eines Faktors zur durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate der Wohneinheiten, z. B. *X* WE/500 Einwohner und Jahr Hochrechnung des Faktors von der Einwohnerzahl (Basisjahr, z. B. 2019) ausgehend vom Fortschreibungszeitraum: Faktor *X* mal Einwohnerzahl/500 mal 10 Jahre (Gültigkeit des Konzeptes) = Anzahl der WE (Wohnbaukontingent bis 2030 je Gemeinde)	
	Berechnungsbeispiele	
	Musterdorf 1: *350 EW, Faktor: 1,0 WE/500 EW, Laufzeit Konzept: 10 Jahre*	*Musterdorf 2:* *750 EW, Faktor: 1,0 WE/500 EW, Laufzeit Konzept: 10 Jahre*

	Berechnung: 1,0 WE x 350 EW/500 EW x 10 = 7 WE	*Berechnung:* 1,0 WE x 750 EW/500 EW x 10 = 15 WE
derzeitige Anwendung	LEP Saarland	

Flächen-Einwohner-Ansatz

Ziel	Steuerung der Flächenneuinanspruchnahme (vgl. „30 ha-Ziel der Bundesregierung“[12]) Steuerung der demographisch bedingten Wohnraumnachfrage in nicht zentralen Orten Steuerung Suburbanisierung
Vorteile	Variante 1: mit maximalen Dichtevorgaben durch konkrete Flächenvorgabe als Berechnungsbasis gezielte Steuerung der Flächenneuinanspruchnahme möglich durch optional höhere Baudichten – bessere Flächenausnutzung und Infrastrukturauslastung; mehr Einwohnergewinn auf weniger Fläche durch Einwohnerbezug wird Einwohnerbestand zum Basisjahr berücksichtigt durch höhere Baudichten Stärkung des Anreizes zur Schaffung von mehrgeschossigem Wohnungsneubau (z. B. seniorengerechter Wohnraum) durch eine Obergrenze zu Dichtevorgaben ist eine Begrenzung der Wohnbauintensität möglich (Steuerung der Suburbanisierung) mehr Flexibilität für die Gemeinden bei der Planung
	Variante 2: maximale Dichtevorgaben und einwohnerbezogene Staffelung durch einwohnerbezogene Staffelung gezieltere Lenkung der Siedlungstätigkeit auf „Siedlungsschwerpunkte bzw. Gemeinden mit guter Infrastrukturausstattung“ möglich
Nachteile	da mehr WE je Fläche möglich sind, kann die Siedlungsintensität zu Ungunsten der Zentralen Orte (fiskalische Perspektive) steigen; eine Begrenzung ist jedoch durch Dichtevorgaben möglich
Berechnungsschritte	nach Festlegung eines *flächenbezogenen Faktors* je 500 Einwohner wird die Wohnungsneubaufläche in ha in Bezug zur Einwohnerzahl (Basisjahr, z. B. 2019) ermittelt: Faktor *X* mal Einwohnerzahl / 500 = Anzahl der ha (Flächenkontingent einmalig bis 2030 je Gemeinde) Berechnung der WE nach Dichtevorgaben: *X* WE/ha: Anzahl der ha (errechnetes Flächenkontingent) mal *X* = Anzahl WE (einmalig für den Fortschreibungszeitraum)

[12] Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016, S. 158ff

	Berechnungsbeispiele	
	Musterdorf 1: *350 EW, Faktor: 1,0 ha/500 EW, Dichtevorgabe: 10 WE/ha* *<u>Berechnung</u>:* *Schritt 1: 1,0 ha x 350 EW/500 EW = 0,7 ha* *Schritt 2: 0,7 ha x 10 WE = 7 WE*	*Musterdorf 2:* *750 EW, Faktor: 1,0 ha/500 EW, Dichtevorgabe: 10 WE/ha* *<u>Berechnung</u>:* *Schritt 1: 1,0 ha x 750 EW/500 EW = 1,5 ha* *Schritt 2: 1,5 ha x 10 WE = 15 WE*
Anwendungs-bereiche	LEP Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg ländlicher Raum in Rheinland-Pfalz	

2.2.2 Qualitative Steuerung

Neben der quantitativen Steuerung sollen zukünftig auch qualitative Aspekte, d.h. eine Differenzierung innerhalb der Planungsregion und ihrer Ortslagen in das Bewertungsschema eingehen. Die verschiedenen Rahmenbedingungen der Gemeinden sollen auf diese Weise mehr in den Fokus gerückt werden. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen sollten daher zukünftig Regelungen zu folgenden Themen bei der Fortschreibung des Kapitels 4 getroffen werden, um gezielter und individueller auf die Herausforderungen und damit verbundene Bedarfe, denen sich Gemeinden z. T. gegenübersehen, reagieren zu können.

1. <u>Infrastrukturausstattung</u>
   - Soziale Infrastruktur (Kita, Schule, Ärzte etc.)
   - Verkehrliche Infrastruktur (ÖPNV-Anbindung, Nähe zu Autobahn etc.)
   - Einkaufsmöglichkeiten, Gewerbe
   - Vereinsleben
   - Arbeitsplätze
   - …

2. <u>räumliche Lage einer Gemeinde</u>
   - Tourismusschwerpunktraum
   - Pendlerort (bspw. Grenzregion Hamburg/Lübeck)
     →Nutzung benachbarter Wirtschaftsräume
   - …

3. <u>Altersgerechtes Wohnen</u>
   - Gespräche mit ländlichen Gemeinden haben gezeigt, dass die Nachfrage nach dieser Wohnform zunehmend steigt, insbesondere aufgrund des z. T. hohen Altersdurchschnitts
   - Klärung der Frage, welche Voraussetzungen eine Gemeinde zur Etablierung einer Einrichtung für altersgerechtes/betreutes Wohnen erfüllen muss
   - Bisher existiert keine allgemeingültige Definition des Begriffs „altersgerechtes Wohnen“
   - Sofern für solche Wohnformen Sonderregelungen getroffen werden sollen, ist die Erarbeitung eines Kriterienkatalogs sowie eine Definition des Begriffs empfehlenswert (Steigerung der Transparenz)
   - …

3. Allgemeine Planungsabsichten

Die Fortschreibung des RREP WM 2011 wird auf die Festlegungen beschränkt, die gemäß der Entscheidung der Verbandsversammlung und des Vorstandes des Regionalen Planungsverbandes einer Überprüfung bedürfen. Dies betrifft die Kapitel 4.1 „Siedlungsstruktur“ und 4.2 „Stadt- und Dorfentwicklung“[13].

Programmsatz gemäß RREP WM 2011	Empfehlung des Vorstandes an die Verbandsversammlung
Kapitel 4.1 Siedlungsstruktur	
4.1 (1) Die Siedlungsentwicklung soll in Westmecklenburg so erfolgen, dass die historisch gewachsene Siedlungsstruktur mit ihrer räumlichen Verteilung der Siedlungen und den funktionalen Verflechtungen untereinander in den Grundzügen erhalten bleibt. Die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte als regionale Entwicklungs- und Versorgungsstandorte soll gestärkt und die ländlichen Siedlungsschwerpunkte in ihrer Versorgungsfunktion gesichert werden.	beibehalten, ggf. modifizieren (z.B. stärkere Auseinandersetzung mit dem historischen Ortsbild in kommunalen Planverfahren; Aufgabenevaluation Zentraler Orte)
4.1 (2) Z Der Siedlungsflächenbedarf ist vorrangig innerhalb der bebauten Ortslagen durch Nutzung erschlossener Standortreserven sowie Umnutzung und Verdichtung von Siedlungsflächen abzudecken. Außerhalb der bebauten Ortslage sind Bauflächen nur dann auszuweisen, wenn nachweislich insbesondere die innerörtlichen Baulandreserven ausgeschöpft sind oder besondere Standortanforderungen dies rechtfertigen.	beibehalten
4.1 (3) Z Die Wohnbauflächenentwicklung ist bedarfsgerecht auf die Zentralen Orte zu konzentrieren. In den anderen Gemeinden ist die Wohnbauflächenentwicklung auf den Eigenbedarf der ortsansässigen Wohnbevölkerung auszurichten. Stehen innerörtliche Baulandreserven nachweislich nicht zur Verfügung, sind neue Wohnbauflächen an die bebaute Ortslage anzulehnen.	modifizieren (siehe hierzu Kapitel 2.2 des Grobkonzeptes; Prüfung der zusätzlichen Berücksichtigungsfähigkeit von Siedlungsschwerpunkten bzw. Auswahl nicht zentraler Orte, bei denen eine maßvolle Entwicklung über den Eigenbedarf hinaus sinnvoll und gewünscht ist)

[13] Siehe hierzu Kapitel 1

4.1 (4) Die Ausweisung gewerblicher Siedlungsflächen soll bedarfsgerecht auf die Zentralen Orte konzentriert werden. In Gemeinden ohne Zentralortfunktion soll die gewerbliche Bauflächenentwicklung auf den Eigenbedarf der vorhandenen Unternehmen ausgerichtet werden. Ausnahmen sind nur in begründeten Einzelfällen bei bedeutsamen Ansiedlungsvorhaben möglich.	modifizieren (Evaluierung dieser Eigenbedarfsregelung insb. im Zusammenhang mit PS 4.1 (3))
4.1 (5) Die Siedlungsentwicklung soll sich unter Berücksichtigung sparsamer Inanspruchnahme von Natur und Landschaft vollziehen. Ein flächensparendes Bauen soll angestrebt, eine Zersiedelung der Landschaft vermieden und die Siedlungstätigkeit auf die Hauptorte der Gemeinden gelenkt werden. Der Entstehung neuer Splittersiedlungen sowie der Erweiterung vorhandener Splittersiedlungen soll entgegengewirkt werden.	Formulierung als Ziel vorstellbar
4.1 (6) Exponierte Landschaftsteile außerhalb bebauter Ortslagen, wie Kuppen, Hanglagen und Uferzonen von Gewässern, sollen von Bebauung freigehalten werden. Die Entstehung von Siedlungsbändern soll vermieden werden.	Formulierung als Ziel vorstellbar (inhaltliche Schärfung gemäß LEP; ggf. Trennung der Inhalte bzw. Zusammenfassung mit PS 4.1 (5))
4.1 (7) Bei der Ausweisung neuer Bauflächen soll auf eine rationelle Nutzung der Anlagen und Netze der sozialen und technischen Infrastruktur und auf möglichst geringe Wegeentfernungen zwischen den Wohnungsstandorten, Arbeitsstätten und Versorgungseinrichtungen geachtet werden.	beibehalten
4.1 (8) Die interkommunale Zusammenarbeit benachbarter Gemeinden soll auf eine gemeinsame Bauflächenausweisung ausgerichtet werden.	beibehalten, ggf. modifizieren (z.B. inhaltliche Konkretisierung der interkommunalen Zusammenarbeit; mögliche Kommunikationswege aufzeigen)
4.1 (9) Siedlungsflächen auf dem Wasser sollen gemäß 4.1 (9) LEP M-V nur in begründeten Ausnahmen auf der Grundlage von Verträglichkeitsprüfungen vorgesehen werden.	streichen

4.1 (10) Um Entwicklungsimpulse insbesondere aus der Metropolregion Hamburg und dem Wirtschaftsraum Lübeck aufnehmen zu können, sollen in den betreffenden Zentralen Orten und Siedlungsschwerpunkten die erforderlichen Bauflächenangebote und infrastrukturellen Voraussetzungen geschaffen werden.	beibehalten
Kapitel 4.2 Stadt- und Dorfentwicklung	
4.2 (1) Die Städte und Dörfer Westmecklenburgs sollen entsprechend ihrer Bedeutung und Funktion im Siedlungsnetz erhalten und qualitativ weiterentwickelt werden. Erhaltungs-, Ergänzungs- und Erweiterungsmaßnahmen sollen die historisch gewachsene städtebauliche Struktur und Bausubstanz der Städte und Dörfer berücksichtigen und diese zukunftsfähig gestalten, um auch weiterhin die Unverwechselbarkeit der Ortsbilder zu sichern. Vorzugsweise soll auf die Entwicklung der Innenstädte und Ortskerne hingewirkt werden.	modifizieren (ggf. Zusammenfassung mit PS 4.1 (1))
4.2 (2) Durch Städtebauförderprogramme und durch im Einklang mit dem Ortsbild stehende Maßnahmen der Dorferneuerung sollen der Umbau und die Erneuerung der Städte und Dörfer unter Berücksichtigung der sich verändernden Bedürfnisse in Gesellschaft und Wirtschaft unterstützt werden.	beibehalten
4.2 (3) Auf der Grundlage integrierter Stadtentwicklungskonzepte und koordinierter Rückbau- und Aufwertungsstrategien soll die Attraktivität der Stadtgebiete verbessert werden. In den Wohngebieten soll das Wohnumfeld qualitativ aufgewertet werden, um dauerhaft ein nachfragegerechtes Wohnungsangebot zu sichern und einer sozialen Segregation entgegenzuwirken. Leerstehende, nicht mehr nachgefragte Wohnbausubstanz insbesondere in den Großwohnsiedlungen soll zurückgebaut werden.	modifizieren (z.B. Prüfung der Erweiterung von ISEKs auf Nachbargemeinden oder Gemeinden des Nahbereichs; ggf. Evaluation der Bedarfe nicht-zentraler Orte bzgl. des Erfordernisses von Ortsentwicklungskonzepten)
4.2 (4) Insbesondere einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen soll ein nach Qualität und Quantität ausreichender und bezahlbarer Wohnraum angeboten werden.	beibehalten, ggf. modifizieren (ggf. weitere Qualifizierung bzgl. des Erfordernisses der Schaffung bezahlbaren Wohnraums mit Blick auf die Verpflichtung Zentraler Orte; ggf. Ergebnisse aus der MRH einspeisen)

4.2 (5) Die Einordnung neuer Wohngebiete soll an städtebaulich integrierten Standorten mit guter Verkehrsanbindung erfolgen und eine günstige räumliche Zuordnung der städtischen Grundfunktionen Wohnen, Arbeiten, Versorgen und Erholen gesichert sein.	Formulierung als Ziel vorstellbar
4.2 (6) Die Wohnbedürfnisse des wachsenden Anteils älterer Menschen wie altengerechtes und betreutes Wohnen sollen bei der Standortausweisung bzw. Umgestaltung von Wohngebieten in besonderem Maße berücksichtigt werden. Seniorengerechte Wohnungsangebote sollen in Zentralen Orten mit attraktiver Wohnlage, sowie an ausgewählten Standorten der Tourismusschwerpunkträume geschaffen werden. Eine angemessene Infrastruktur einschließlich der ärztlichen Betreuung und ein attraktiver ÖPNV-Anschluss sollen gewährleistet sein.	modifizieren (inhaltliche Qualifizierung und Auseinandersetzung mit Angeboten der (teil-)stationären Pflege sowie altengerechter Wohnformen; Prüfung der Übertragbarkeit von Lösungen aus den SUR-Abstimmungen)
4.2 (7) Ortsbild prägende, historisch wertvolle Gebäude sollen unter Berücksichtigung der Belange des Denkmalschutzes möglichst erhalten und einer zeitgemäßen, sinnvollen Nutzung zugeführt werden.	beibehalten
4.2 (8) Die Nachfrage nach Ferienhäusern, Ferienwohnungen und Wochenendhäusern soll vor allem in den Tourismusräumen gedeckt werden. Für ihre regionale und städtebauliche Einordnung gelten die Ziele und Grundsätze nach Kap. 4.1 sinngemäß. Einer Umnutzung in Dauerwohnungen soll entgegengewirkt werden.	Modifizieren (ggf. inhaltliche Trennung der beiden Aspekte; Steuerungsmöglichkeiten der Vermeidung der Umwandlung von Dauer- in Ferien- /Zweitwohnen)

Vorschläge Themen neue Programmsätze	**Empfehlung des Vorstandes an die Verbandsversammlung**
Entwicklung der Zentralen Orte	- im RREP WM derzeit keine konkreten Vorgaben hinsichtlich der wohnbaulichen Entwicklung für die Zentralen Orte enthalten; - keine Einschränkungen für die wohnbauliche Entwicklung; dies sollte auch zukünftig beibehalten werden - ZO müssen jedoch zukünftig mehr in die Pflicht genommen werden; die Entwicklung nicht zentralörtlicher Gemeinden kann nicht eingeschränkt werden, nur weil sich die benachbarten ZO nicht entwickeln (wollen/können) →Erarbeitung eines langfristigen Planungskonzeptes →mit Blick auf den Erhalt der Trag- und Funktionsfähigkeit der ZO sollte hier auch eine Auseinandersetzung mit den Ortsteilen erfolgen

	→Klärung der Frage, wo zukünftig Entwicklungen erfolgen sollen und welche (Wohnen, Tourismus etc.) →Verpflichtung zur Bereitstellung von Wohnraum in allen Segmenten →Was kann die Raumordnung tun, um die ZO zu unterstützen? →Wie können die ZO als Wohnstandorte wieder attraktiver werden? - differenzierte Betrachtung der Nahbereiche auf Grundlage des Gutachtens von Gertz Gutsche Rümenapp (August 2020) →ggf. Gemeinden im Nahbereich eines ZO, der nicht durch die Siedlungstätigkeit der umliegenden nicht zentralörtlichen Gemeinden beeinträchtigt oder gefährdet ist, höhere Entwicklung zugestehen →Prüfung, welche Festlegungen für die Entwicklung von Gemeinden im Nahbereich eines beeinträchtigten bzw. gefährdeten ZO zu treffen sind
Erhaltung historisch gewachsener Strukturen	- Frage, inwieweit die Raumordnung hier mit Vorgaben steuern kann - ggf. Formulierung eines Grundsatzes, der eine Empfehlung für die Gemeinden darstellt, sich bei Bauleitplanungen konkret mit diesem Sachverhalt auseinanderzusetzen

Die bestehenden Kapitel 4.1 und 4.2 sollen in Anlehnung an das LEP M-V 2016 soweit möglich neu strukturiert und qualifiziert werden.