

GERTZ GUTSCHE RÜMENAPP

Stadtentwicklung und Mobilität
Planung Beratung Forschung GbR

Evaluation der wohnbaulichen Siedlungsentwicklung in der Planungsregion Westmecklenburg im Zeitraum 2007-2013 mit Blick auf das Ziel der Eigenentwicklung in den nicht zentralen Gemeinden

**Studie im Auftrag
des Regionalen Planungsverbandes Westmecklenburg**

Hamburg, 12. Dezember 2014

Gertz Gutsche Rümenapp
Stadtentwicklung und Mobilität GbR
Dr.-Ing. Jens-Martin Gutsche
Ruhrstraße 11
22761 Hamburg

Tel: (040) 85 37 37 – 48
Fax: (040) 85 37 37 – 42

gutsche@ggr-planung.de
www.ggr-planung.de

Inhalt

1	Aufgabenstellung	3
1.1	Regionales Raumentwicklungsprogramm	3
1.2	Aufgabenstellung und methodisches Vorgehen	3
1.3	Betrachtungszeitraum	4
1.4	Gebietsstand	4
2	Wohnbauliche Entwicklung insgesamt	5
2.1	Gesamtumfang des Wohnungsneubaus in der Planungsregion Westmecklenburg	5
2.2	Vergleich auf Ebene der Landkreise	6
2.3	Vergleich des Neubauvolumens in der Planungsregion Westmecklenburg mit Vergleichswerten auf Bundes- und Landesebene	7
2.4	Neubauvolumen im Vergleich zum Wohnungsbestandes 2005 (Gesamtregion)	8
3	Wohnungsbautätigkeit nach Gemeindetyp	10
3.1	Bildung von Gemeindetypen	10
3.2	Umfang der Wohnungsbautätigkeit nach Gemeindetyp	12
3.3	Abgleich der Wohnungsbautätigkeit in den nicht zentralen Orten mit der 3%-Regelung	16
3.4	Baulandpotenzial 2014 in den Gemeinden mit Eigenentwicklung	26
4	Kleinräumige Auswertung der Wohnbauflächen Siedlungstätigkeit in den nicht zentralen Orten	33
4.1	Standortbewertung anhand der Infrastrukturreichbarkeit	33
4.2	Kleinräumige Erfassung der Neubautätigkeit	37
4.3	Lagegunst der 2007 bis 2013 in den Gemeinden mit Eigenentwicklung neu gebauten Wohnungen	38
4.4	Bildung von Standorttypen für die Konzeptphase	40
5	Zusammenfassung	42

1 Aufgabenstellung

1.1 Regionales Raumentwicklungsprogramm

In seinem Abschnitt 4 formuliert das Regionale Raumentwicklungsprogramm (RREP) für die Planungsregion Westmecklenburg unter Ziffer 3 das folgende raumordnerische Ziel:

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.

Zur Konkretisierung und Operationalisierung dieser Zielformulierung wurde 2005 im Rahmen einer Studie des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS) eine Regelung entwickelt. Diese begrenzt die Wohnbautätigkeit in Gemeinden, die kein Zentraler Ort sind, für den Zeitraum 2007 (Inkrafttreten der Regelung) bis 2020 auf 3% des Wohnungsbestandes zum 31.12.2005.

Erweitert wurde diese Regelung um die Möglichkeit, in Sonderfällen eine Entwicklung bis zu 6% des Wohnungsbestandes 2005 zuzulassen. Von dieser Regelung wurde bisher aber noch nie Gebrauch gemacht.

Die genannten Regelungen für die Wohnbauflächenentwicklung in den Gemeinden mit einer Beschränkung der Wohnbautätigkeit auf den Eigenbedarf gelten bis zum Jahr 2020. Ziel einer aktuellen Diskussion ist es, eine neue Regelung für den darauf folgenden Zeitraum von 2021 bis 2030 zu finden.

1.2 Aufgabenstellung und methodisches Vorgehen

Als Grundlage für die eben angesprochene planerische und politische Diskussion über die Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung in den Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionszuweisung im Zeitraum 2021-2030 soll mit dem hiermit vorgelegten Evaluationsbericht eine Auswertung der Siedlungsentwicklung in der Planungsregion Westmecklenburg seit dem Inkrafttreten der bisherigen Regelung bereitgestellt werden.

Diese Auswertung stützt sich auf unterschiedliche Datenquellen und analysiert die Wohnbauflächenentwicklung in den Gemeinden der Planungsregion Westmecklenburg auf unterschiedlichen räumlichen Detaillierungsebenen. Dabei werden die folgenden Auswertungsschritte vorgenommen:

- In Kapitel 2 wird zunächst die wohnbauliche Siedlungsentwicklung in der gesamten Planungsregion und deren Landkreisen bzw. der kreisfreien Stadt Schwerin betrachtet. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf dem Gesamtumfang im Vergleich zum Landes- und Bundesschnitt sowie dem zeitlichen Verlauf der Wohnungsbauentwicklung insgesamt. Zentrale Datengrundlage bildet die amtliche Statistik der Baufertigstellungen.
- Im darauf folgenden Kapitel 3 erfolgt eine Auswertung der Wohnungsbautätigkeit auf Gemeindeebene. Die Gemeinden werden dazu zu Gemeindetypen zusammengefasst, die sich im Wesentlichen an den aktuellen raumordnerischen Festsetzungen des RREP orientieren. Wesentliche Datengrundlagen bilden die Baufertigstellungsstatistik sowie eine flächendeckende Abschätzung der aktuellen Baulandpotenziale in den Gemeinden mit Eigenentwicklung.

- Nicht zuletzt mit Blick auf die zu treffenden Festlegungen für die zukünftige Steuerung der Siedlungsentwicklung sind Aussagen darüber wichtig, wo innerhalb der einzelnen Gemeinden die wohnbauliche Siedlungsentwicklung vor allem stattfindet. Dies gilt umso mehr, als angesichts der demographischen Entwicklung eine noch engere Verzahnung von Infrastruktur- und Wohnungsbauentwicklung notwendig ist. Vor diesem Hintergrund wird in Kapitel 4 eine kleinräumige Auswertung der Neubautätigkeit unterhalb des Gemeindeniveaus vorgenommen. Dazu werden Daten des amtlichen Hauskoordinaten, der Statistik der Baufertigstellungen sowie des Raumordnungskatasters mit flächendeckenden Luftbilddauswertungen verschnitten.

Eine zusammenfassende Interpretation der Ergebnisse der unterschiedlichen Analysen findet sich im abschließenden Kapitel 5.

1.3 Betrachtungszeitraum

Alle in den nachfolgenden Kapiteln dargestellten Auswertungen beziehen sich auf den Betrachtungszeitraum 2007-2013. Dies entspricht dem Wohnungsneubau zwischen dem 1.1.2007 und dem 31.12.2013, d.h. einem Zeitraum von sieben Jahren.

Dieser Betrachtungszeitraum ergibt sich aus den beiden folgenden Zusammenhängen:

- Die eingangs erwähnte 3%-Regelung für die nicht zentralen Orte wurde etwa Mitte des Jahres 2006 rechtsgültig. 2007 ist somit das erste vollständige Jahr, in dem sich die Kommunen und die Genehmigungsbehörden an diese Regelung halten mussten.
- Zum Zeitpunkt der Durchführung der vorliegenden Analyse war das Jahr 2014 noch nicht abgeschlossen. Entsprechend lagen noch keine statistischen Daten für das Jahr 2014 vor.

Der besondere Charme dieses Auswertungszeitraums liegt darin, dass er exakt der Hälfte des Gültigkeitszeitraums der 3%-Regelung entspricht. Letzterer umfasst 14 Jahre (2007-2020), von denen die ersten sieben (2007-2013) dem Auswertungszeitraum entsprechen.

Grundsätzlich hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die teilweise sehr langen Auf-siedlungszeiträume von Neubaugebieten und anderen neu ausgewiesenen Wohnbauflächen. So fand im genannten Betrachtungszeitraum vielfach noch Wohnungsneubau auf Flächen statt, deren planungsrechtliche Genehmigung noch vor dem Betrachtungszeitraum (und damit vor Gültigkeit der Siedlungsbeschränkung für die nicht zentralen Orte auf 3% des Wohnungsbestandes 2005) erfolgte.

1.4 Gebietsstand

Alle Analysen im Rahmen dieses Evaluationsberichts basieren auf dem Gebietsstand der Gemeinden in Westmecklenburg zum 31.12.2013.

Aufgrund von Gemeindefusionen ist dieser Gebietsstand im Detail abweichend vom Gebietsstand zum 31.12.2005, dem Referenzzeitpunkt des Wohnungsbestandes für die 3%-Regel zur Festlegung der Eigenentwicklung. Als zulässiger Entwicklungsrahmen für die Eigenentwicklung wird in der Studie für Gemeinden, die sich nach dem 31.12.2005 zusammengeschlossen haben, daher 3% der Summe des Wohnungsbestandes der fusionierten Gemeinden zum einen 31.12.2005 angesetzt.

2 Wohnbauliche Entwicklung insgesamt

2.1 Gesamtumfang des Wohnungsneubaus in der Planungsregion Westmecklenburg

Laut amtlicher Baufertigstellungsstatistik wurden im Betrachtungszeitraum (1.1.2007 bis 31.12.2013) insgesamt 6.287 neue Wohnungen in den Gemeinden der Planungsregion Westmecklenburg errichtet. Davon wurden mit 4.652 Wohnungen fast drei Viertel aller fertig gestellten Wohnungen (74%) in Gebäuden mit einer oder zwei Wohnungen errichtet. Das verbleibende Viertel (26% bzw. 1.635 Wohnungen) wurde in Gebäuden mit drei und mehr Wohnungen realisiert. Für Letztere wurden insgesamt 464 Gebäude mit drei und mehr Wohnungen gebaut. Somit haben diese im Mittel 3,5 Wohnungen.

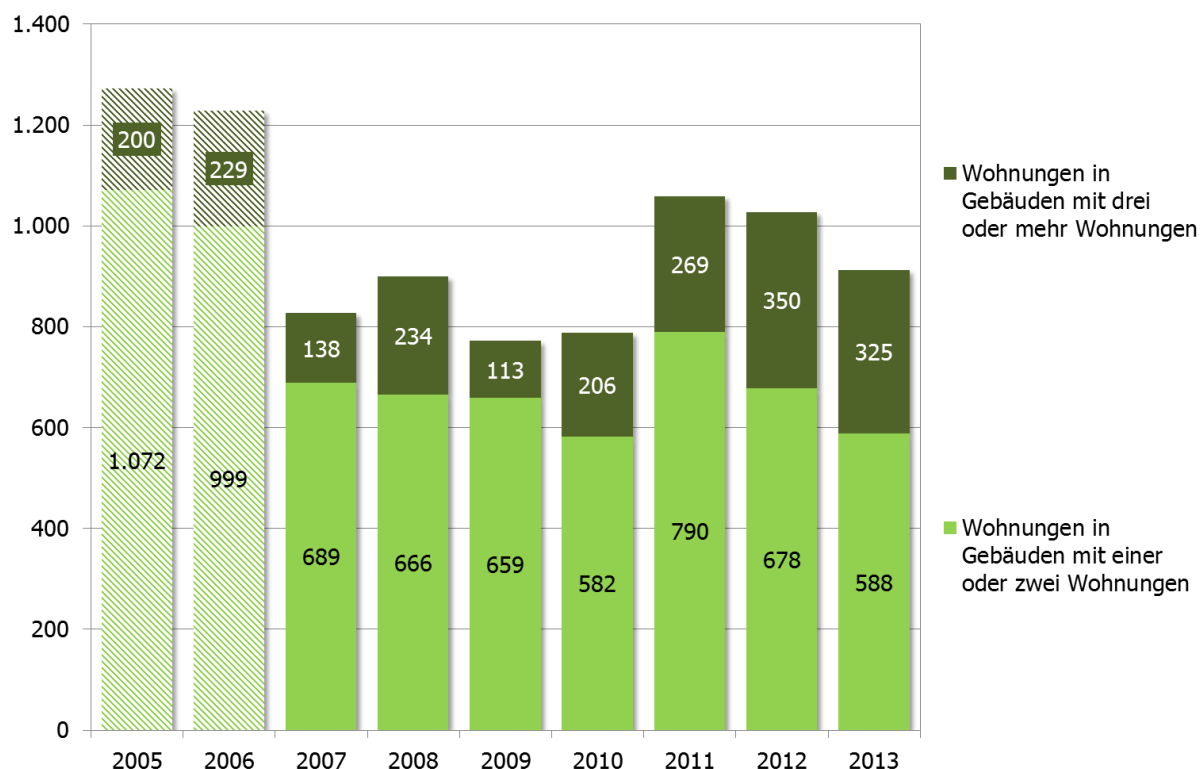


Abbildung 1 Zahl der Baufertigstellungen in der Planungsregion Westmecklenburg im Betrachtungszeitraum 2007-2013 sowie den beiden vorausgehenden Jahren 2005 und 2006 (schraffiert dargestellt)

Wie Abbildung 1 veranschaulicht, kam es im Betrachtungszeitraum zu zeitlichen Schwankungen der Neubautätigkeit. Im Mittel wurden pro Jahr knapp 900 Wohnungen fertig gestellt. Während es in der ersten Hälfte des Betrachtungszeitraums (2007-2010) zu einem leichten Rückgang der Bautätigkeit kam, nahm diese im Jahr 2011 vergleichsweise sprunghaft zu. Dieses höhere Niveau bestätigte sich in den beiden Folgejahren 2012 und 2013, zeigt gleichwohl aber auch wieder eine zurückgehende Tendenz.

Deutlich auffälliger als der Niveausprung zwischen den Jahren 2010 und 2011 ist der rasante Rückgang der Wohnungsbautätigkeit zwischen den Jahren 2005/2006 und den nachfolgenden Jahren ab 2007. Die Jahre 2005 und 2006 zählen eigentlich nicht zum Betrachtungszeitraum der Untersuchung (und sind daher auch in Abbildung 1 mit Schraffur dargestellt). Gleichwohl ist der dargestellte Rückgang bemerkenswert und soll an dieser Stelle nicht ausgeklammert werden. Hintergrund ist eine konjunkturelle Abkühlung in diesen Jahren sowie

die zeitlich nahezu parallele Orientierung vieler Investoren vom Neubau hin in Richtung Bestandsentwicklung. Wie die Auswertungen der nachfolgenden Abschnitte zeigen, sind sowohl die Rückgänge in den Jahren 2005-2007 wie auch der Wiederanstieg der Bautätigkeit ab 2011 kein Spezifikum der Planungsregion Westmecklenburg.

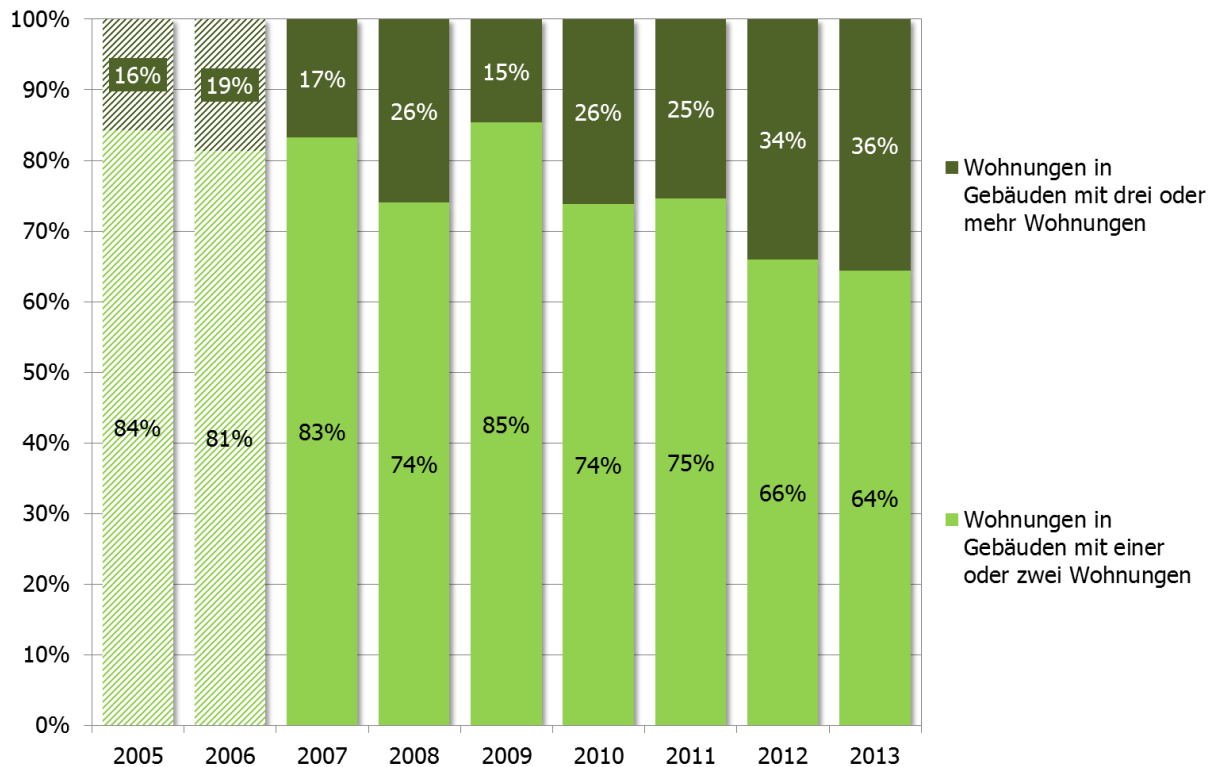


Abbildung 2 Veränderung des Anteils der neu gebauten Wohnungen in Gebäuden mit ein oder zwei Wohnungen im Vergleich zum Anteil der Wohnungen in Gebäuden mit drei oder mehr Wohnungen (Region Westmecklenburg insgesamt)

Auffallend ist zudem die kontinuierliche Zunahme des Anteils an Wohnungen, die pro Jahr in Gebäuden mit drei oder mehr Wohnungen fertig gestellt werden. Lag dieser vor bzw. zu Beginn des Betrachtungszeitraums noch deutlich unter 20%, so wurden 2012 und 2013 jeweils mehr als ein Drittel aller Wohnungen in Gebäuden mit drei oder mehr Wohnungen gebaut.

2.2 Vergleich der Neubautätigkeit in den Landkreisen bzw. der Stadt Schwerin

Vergleicht man das Niveau sowie die zeitliche Entwicklung der Neubautätigkeit im Wohnungsbereich zwischen den drei Gebietskörperschaften auf Ebene der Landkreise bzw. der kreisfreien Stadt Schwerin, so zeigen sich die in Abbildung 3 dargestellten Relationen. Um die unterschiedliche Einwohnerzahl dieser drei Gebietskörperschaften auszugleichen, erfolgt der Vergleich anhand der geläufigen Messgröße „Fertig gestellte Wohnungen pro 1.000 Einwohner“.

Deutlich erkennbar wird dabei das unterschiedliche Niveau der Neubautätigkeit zwischen der Landeshauptstadt Schwerin und dem Landkreis Nordwestmecklenburg auf der einen sowie dem Landkreis Ludwigslust-Parchim auf der anderen Seite.

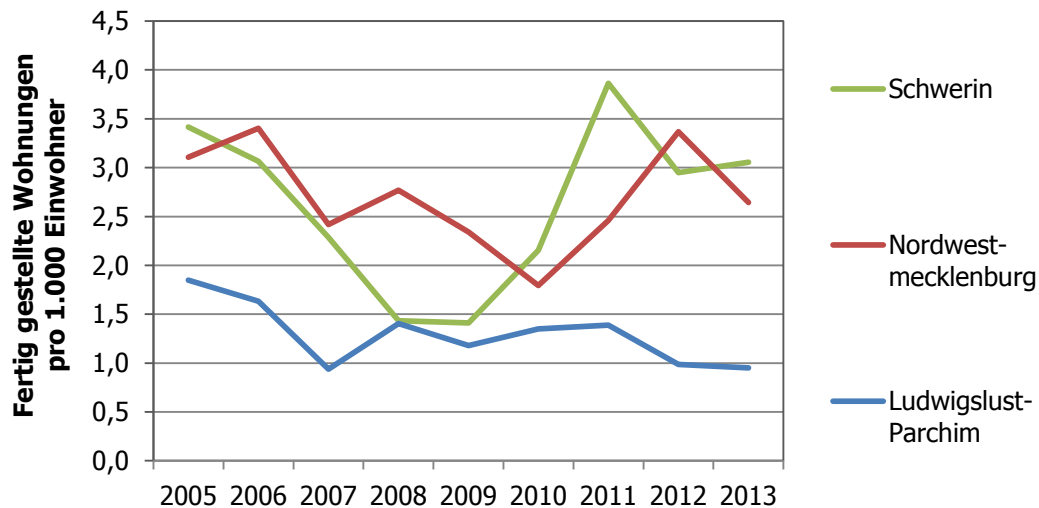


Abbildung 3 Niveau und zeitliche Veränderung des Wohnungsneubaus in den Landkreisen sowie der kreisfreien Stadt Schwerin

Diese Unterschiedlichkeit zeigt sich nicht nur hinsichtlich der Intensität der Neubautätigkeit, sondern auch bezüglich der Abhängigkeit von den wirtschaftlichen Zyklen. Während die Neubautätigkeit in der Stadt Schwerin sowie im Landkreis Nordwestmecklenburg eine deutliche Abhängigkeit von der konjunkturellen Lage aufweist, scheint diese im Landkreis Ludwigslust-Parchim nahezu unbeeinflusst von der gesamtwirtschaftlichen Lage zu sein. So geht die Zahl der pro Jahr fertig gestellten Wohnungen im Landkreis Ludwigslust-Parchim nahezu kontinuierlich zurück.

Trotz eines vergleichbaren Niveaus der Neubautätigkeit zeigen sich auch Unterschiede zwischen der Landeshauptstadt Schwerin und dem Landkreis Nordwestmecklenburg. So reagiert der Umfang der Neubautätigkeit in Schwerin früher und stärker auf konjunkturelle Schwankungen.

2.3 Vergleich des Neubauvolumens in der Planungsregion Westmecklenburg mit Vergleichswerten auf Bundes- und Landesebene

In der Planungsregion Westmecklenburg wurden im Betrachtungszeitraum 2007-2013 im Mittel 2,05 Wohnungen pro Jahr und 1.000 Einwohnern neu gebaut. Vergleicht man diese Neubauquote mit entsprechenden Quoten auf Landes- und Bundesebene (Abbildung 4), so wird deutlich, dass das einwohnerbezogene Neubauvolumen in der Region Westmecklenburg deutlich über dem Landes- und Bundesschnitt liegt.

So wurden im gleichen Zeitraum in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt pro Jahr und 1.000 Einwohnern nur 1,61 Wohnungen fertiggestellt. In der gesamten Bundesrepublik lag die Neubauquote 2007-2013 im Mittel sogar nur bei 1,33 neu gebauten Wohnungen pro Jahr und 1.000 Einwohnern.

Vor dem Hintergrund dieser deutlich überdurchschnittlichen Neubautätigkeit in Westmecklenburg kommt der regionalen Siedlungssteuerung nicht nur eine regionale, sondern auch eine bundes- und landesweite Bedeutung zu. Das Steuerungspotenzial auf die Siedlungsentwicklung insgesamt liegt in Westmecklenburg somit deutlich höher als das reine Einwohnerverhältnis zwischen Westmecklenburg und dem Rest des Landes vermuten lässt.

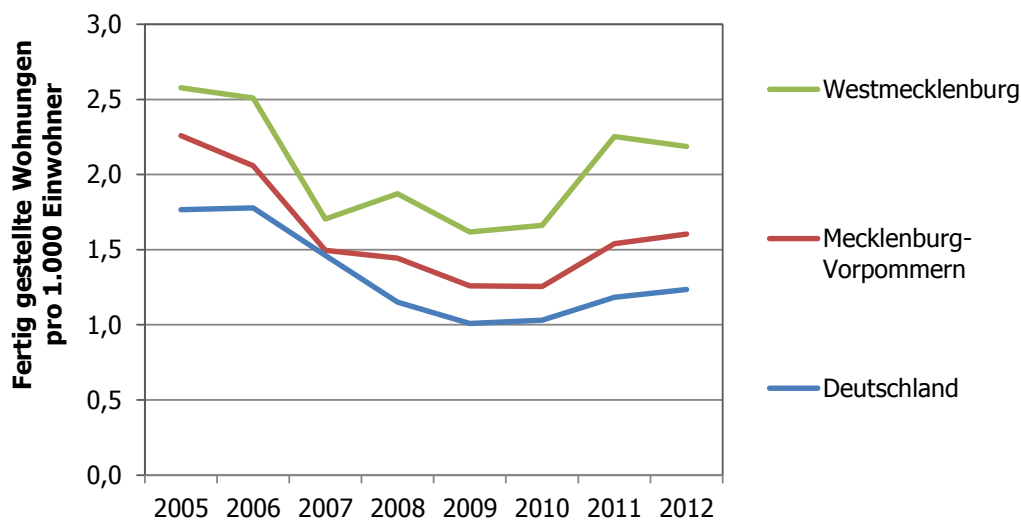


Abbildung 4 Entwicklung der Neubauquote in Westmecklenburg im Vergleich zu Mecklenburg-Vorpommern bezifferte Deutschland insgesamt

Neben dem Niveauvergleich ermöglicht die Darstellung in Abbildung 4 auch eine Gegenüberstellung der zeitlichen Entwicklung der Neubauintensität. Dabei wird erneut deutlich, dass die konjunkturellen Schwankungen keine Besonderheit der Siedlungsentwicklung in der Region Westmecklenburg sind. Hinsichtlich ihres zeitlichen Auftretens und ihrer Dauer zeigen sich ähnliche Schwankungen auch für Mecklenburg-Vorpommern bzw. Deutschland insgesamt.

Zudem ist erkennbar, dass sich das konjunkturelle Auf und Ab im Betrachtungszeitraum mit einem tendenziellen Rückgang des Gesamtumfangs der Neubautätigkeit überlagert. Somit folgt auch der für den Landkreis Ludwigslust-Parchim in Abbildung 3 festgestellte kontinuierliche Rückgang der Neubautätigkeit einem bundesweiten Trend.

2.4 Neubauvolumen im Vergleich zum Wohnungsbestandes 2005 (Gesamtregion)

Der Umfang der planungsrechtlich zulässigen Eigenentwicklung wird im RREP wie bereits dargestellt anhand eines Prozentsatzes des Wohnungsbestandes 2005 definiert. Entsprechend beschreibt Abbildung 5 das Gesamtvolumen der Neubautätigkeit seit Anfang des Jahres 2007 in der Planungsregion Westmecklenburg als Prozentsatz des Wohnungsbestandes 2005. Bis zum Jahr 2013, dem Ende des Evaluationszeitraumes, entsprach dieses Gesamtvolumen der Neubautätigkeit etwa 2,6% des Wohnungsbestandes 2005.

Da sich die Regelung zur Eigenentwicklung („3%-Regel“) jedoch nicht nur auf den Zeitraum 2007-2013 sondern vielmehr auf den gesamten Zeitraum 2007-2020 bezieht, wird in Abbildung 5 für den verbleibenden Zeitraum ab dem Jahr 2014 eine Trendfortschreibung vorgenommen. Diese dient nur einer groben Einschätzung der zukünftigen Entwicklung. Sie enthält außer der dargestellten bisherigen Entwicklung 2007-2013 keine weiteren empirischen Einflussfaktoren wie z.B. die demografische Entwicklung.

Geht man von dieser groben Abschätzung aus, so wird das Neubauvolumen in der Planungsregion Westmecklenburg für den gesamten Zeitraum der Gültigkeit der aktuellen Regelung des RREP (2007-2020) eine Größenordnung von etwa 5% des Wohnungsbestandes 2005 erreichen.

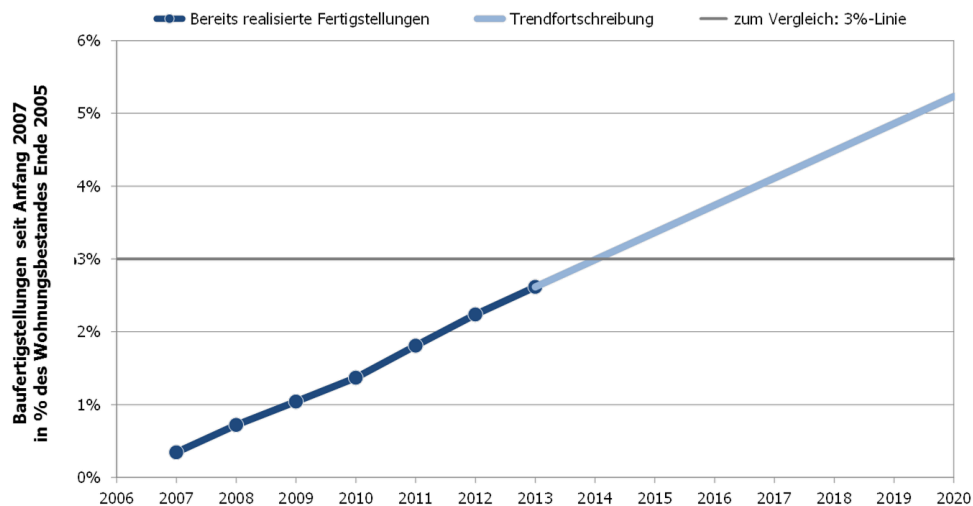


Abbildung 5 Kumulierter Wohnungsneubau seit 2007 in Prozent des Wohnungsbestandes 2005; Realentwicklung bis 2013, Trendfortschreibung ab 2014

In dem eben betrachteten Neubaufvolumen der Gesamtregion ist die – nicht unerhebliche – Neubautätigkeit in den zentralen Orten enthalten, für die keine Beschränkung auf eine Eigenentwicklung gilt. Somit müsste – einen genehmigungsrechtliche Durchsetzung der bestehenden Regelungen bis zum Jahr 2020 vorausgesetzt – die bestehende 3%-Regel einen lenkenden Effekt der Siedlungsentwicklung in Richtung der zentralen Orte entfalten.

3 Wohnungsbautätigkeit nach Gemeindetyp

3.1 Bildung von Gemeindetypen

Die Regelungen zur Steuerung der Siedlungstätigkeit des RREP differenzieren zwischen unterschiedlichen Gemeindetypen. Um dieser Differenzierung Rechnung zu tragen, wird in den nachfolgenden Auswertungen zwischen neun Gemeindetypen unterschieden. Deren Ableitungen aus den Festlegungen des RREP zeigt Abbildung 6. Danach werden die 248 Gemeinden der Planungsregion Westmecklenburg (Gebietsstand: 31.12.2013) zunächst nach den vier Raumkategorien gemäß Übersichtskarte 3 („Raumstruktur“) des RREP

- Kernstadt (2 Gemeinden: Schwerin und Wismar)
- Stadt-Umland-Räume (38 Gemeinden)
- Ländlicher Raum mit günstiger Wirtschaftsbasis (83 Gemeinden)
- Strukturschwacher ländlicher Raum (120 Gemeinden)

unterschieden. In einem zweiten Schritt werden die Gemeinden zusätzlich hinsichtlich ihrer Zentralörtlichkeit differenziert. In Anlehnung an die Übersichtskarte 2 („Siedlungsstruktur“) des RREP wird dabei zwischen den folgenden Stufen unterschieden:

- Oberzentrum (1 Gemeinde: nur Schwerin)
- Mittelzentrum (5 Gemeinden: Wismar, Parchim, Ludwigslust, Grevesmühlen und Hagenow)
- Grundzentrum (22 Gemeinden)
- Gemeinden mit Siedlungsschwerpunkt (13 Gemeinden)
- Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion (207 Gemeinden)

Aus der Überlagerung der raumstrukturellen Kategorien aus dem ersten sowie der Zentralörtlichkeit aus dem zweiten Schritt ergeben sich insgesamt neun Gemeindetypen (Abbildung 6), zwischen denen in den nachfolgenden Auswertungen unterschieden werden soll.

Raumkategorie	Kernstadt		Stadt-Umland-Raum		Ländlicher Raum mit günstiger Wirtschaftsbasis				Strukturschwacher ländlicher Raum
Zentralörtlichkeit	Oberzentrum	Mittelzentrum	Grundzentrum	keine	Mittelzentrum	Grundzentrum	Siedlungsschwerpunkt (Hauptort)	keine	keine
Beschränkung auf Eigenentwicklung	nein	nein	nein	ja	nein	nein	ja	ja	ja
Anzahl Gemeinden	2		38		83				125
	1	1	3	35	4	19	13	47	

Abbildung 6 Für die nachfolgenden Auswertungen gebildete Gemeindetypen auf Basis der Festlegung des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Westmecklenburg

Die räumliche Verteilung der Gemeinden innerhalb der neun Gemeindetypen zeigt die Kartendarstellung in Abbildung 7. Darin wird u.a. die unterschiedliche Situation im Stadt-Umland-Raum Lübeck, in dem drei von sieben Gemeinden als Grundzentrum ausgewiesen sind, und den Stadt-Umland-Räumen Schwerin und Wismar deutlich, die jeweils ausschließlich aus Gemeinden bestehen, für die eine Beschränkung der Siedlungsentwicklung auf den Eigenbedarf gilt.

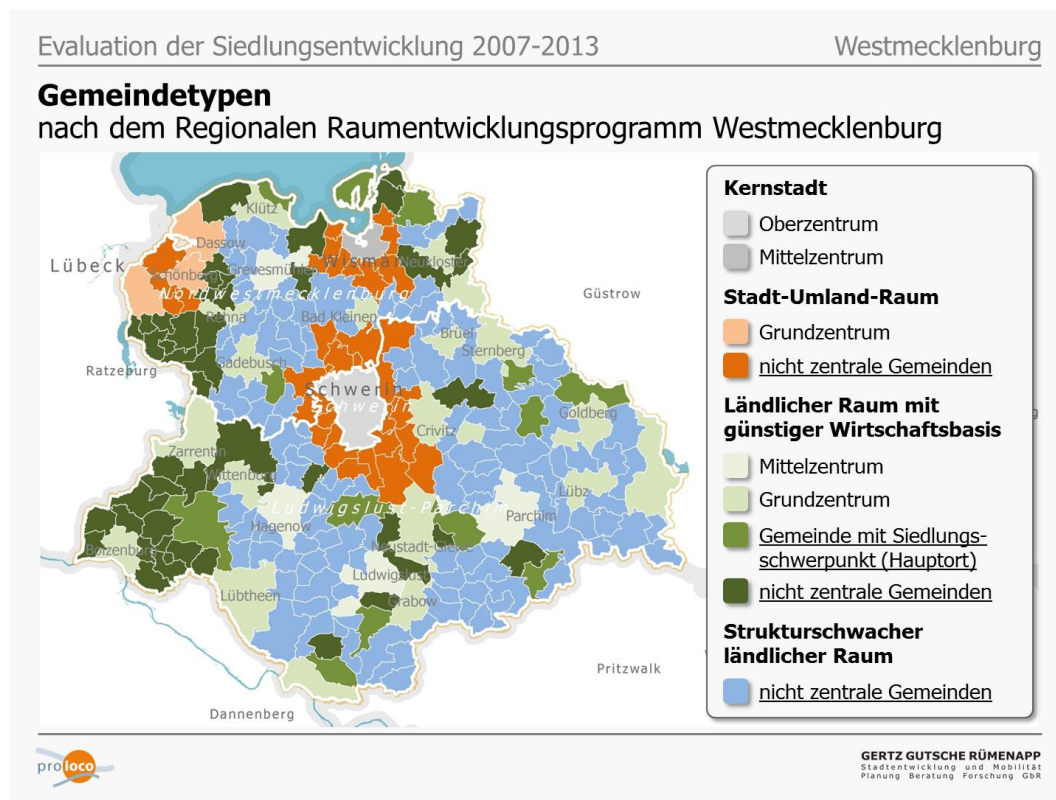


Abbildung 7 Kartendarstellung der gebildeten Gemeindetypen; für die in der Legende unterstrichenen Gemeindetypen gilt die 3%-Regel bzgl. der Eigenentwicklung

Nach den Regelungen des RREP unterliegt die Siedlungsentwicklung in vier dieser Gemeindetypen einer Beschränkung auf die Eigenentwicklung („3%-Regel“). Diese Gemeindetypen sind in der Legende der Abbildung 7 durch eine Unterstreichungen gekennzeichnet. Zudem wurden für diese bewusst die kräftigsten Farben gewählt. Dazu zählen:

- die nicht zentralen Gemeinden
 - im Stadt-Umland-Raum
 - im ländlichen Raum mit günstiger Wirtschaftsbasis
 - im strukturschwachen ländlichen Raum
- sowie die Gemeinden im ländlichen Raum mit günstiger Wirtschaftsbasis, deren Hauptort unter Punkt 3.3 des RREP als Siedlungsschwerpunkt definiert wird.

Wie bereits mehrfach erwähnt bilden diese vier Gemeindetypen den Fokus des vorliegenden Evaluationsberichtes. Dies bringt die nachfolgende Abbildung 8 dadurch zum Ausdruck, dass sie die zentralen Orte, für die die 3%-Regelung nicht gilt, aus der Kartendarstellung herausnimmt.

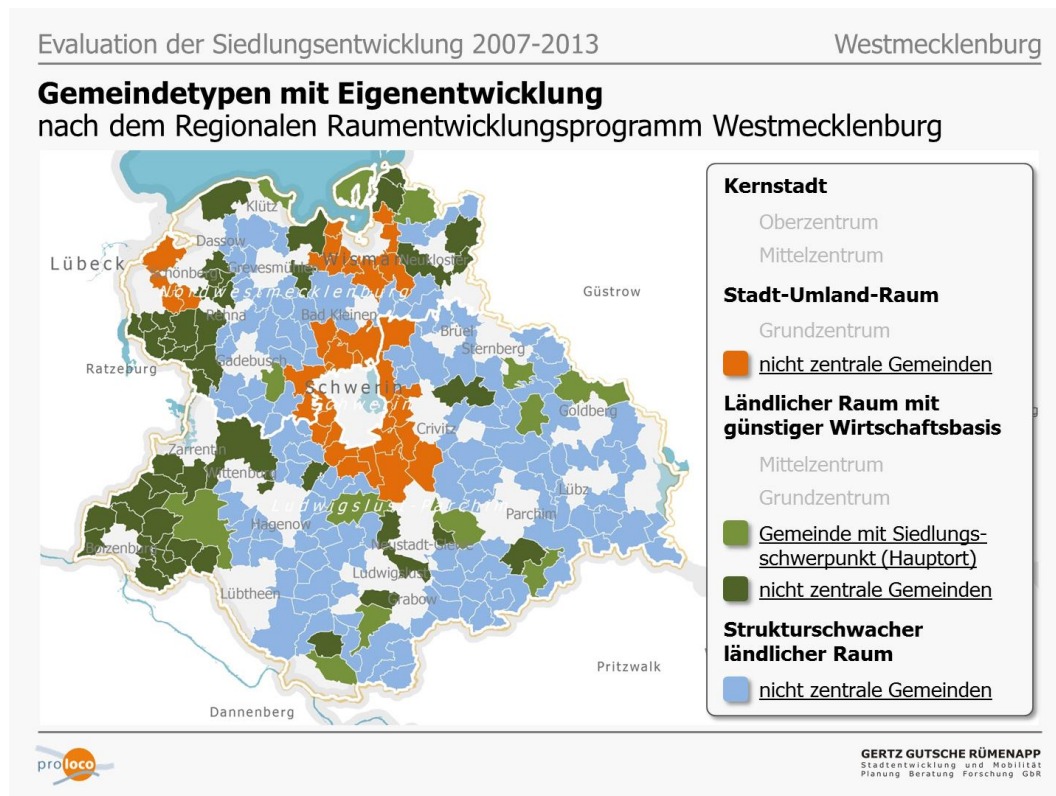


Abbildung 8 Gemeinden in der Region Westmecklenburg, für die eine Beschränkung der Siedlungsentwicklung auf das Maß der Eigenentwicklung gemäß der 3%-Regel gilt

3.2 Umfang der Wohnungsbautätigkeit nach Gemeindetyp

Analysiert man die im vorstehenden Kapitel 2 bereits für den Gesamtraum der Planungsregion betrachteten Baufertigstellungen im Betrachtungszeitraum 2007-2013 hinsichtlich ihrer räumlichen Verteilung auf Gemeindeebene, so ergibt sich für die einzelnen Betrachtungsjahre das in den nachfolgenden Abbildung 9 dargestellte Bild.

In dieser Abbildung wie auch der darauffolgenden Abbildung 10 sind die Werte der Gemeindetypen, die der 3%-Regelung unterliegen, durch Unterstreichen gekennzeichnet. Abbildung 10 zeigt die relativen Anteile der einzelnen Gemeindetypen am Gesamtvolumen des Wohnungsneubaus in jedem Betrachtungsjahr.

Fasst man zur inhaltlichen Interpretation die Gemeindetypen der gleichen Raumstrukturklasse (Kernstadt, Stadt-Umland-Raum, ländlicher Raum mit günstiger Wirtschaftsbasis, strukturschwacher ländlicher Raum) zusammen, so zeigt sich – wie in Abbildung 11 grafisch dargestellt – dass der Anteil der Kernstädte (Schwerin, Wismar) in den wirtschaftlich schwachen Jahren 2008-2010 zunächst zurückgegangen, dafür aber in den Jahren 2011-2013 wieder merklich und über das Ausgangsniveau zu Beginn des Betrachtungszeitraums hinaus angestiegen ist.

Im Vergleich zum Beginn des Betrachtungszeitraums sowie den beiden vorausgehenden Jahren 2005 und 2006 hat sich der Anteil der Stadt-Umland-Räume am Gesamtvolumen des Wohnungsneubaus in den letzten vier Jahren des Betrachtungszeitraums merklich verringert. Ähnliches gilt auch für die Gemeinden der raumstrukturellen Kategorie „Ländlicher Raum mit günstiger Wirtschaftsbasis“.

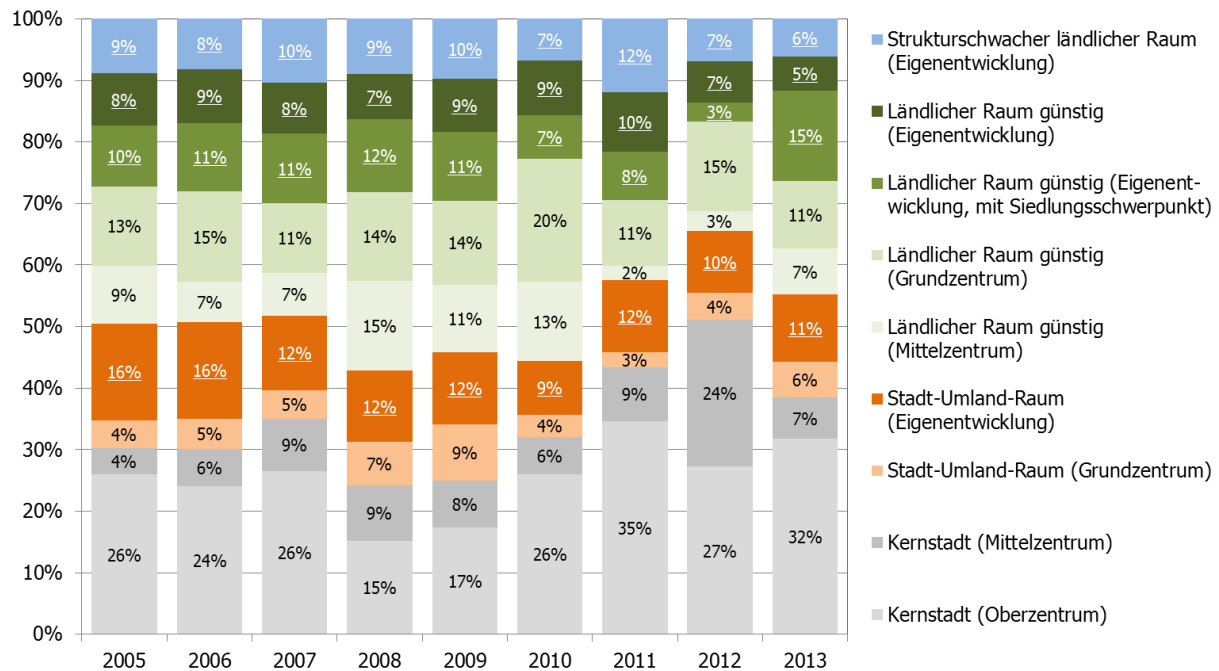


Abbildung 9 Verteilung der Baufertigstellungen im Betrachtungszeitraum 2007-2013 sowie den beiden vorhergehenden Jahren 2005 und 2006 auf die neun Gemeindetypen

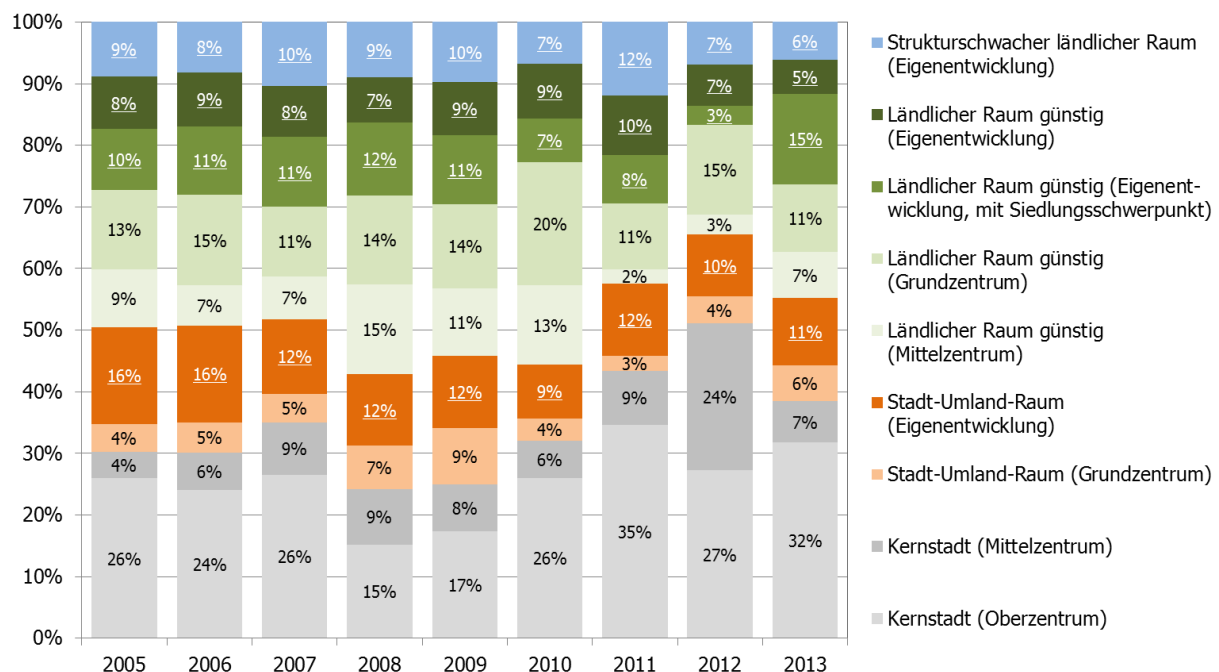


Abbildung 10 Anteile der neun Gemeindetypen an den Baufertigstellungen im Betrachtungszeitraum 2007-2013 sowie der beiden vorhergehenden Jahre 2005 und 2006

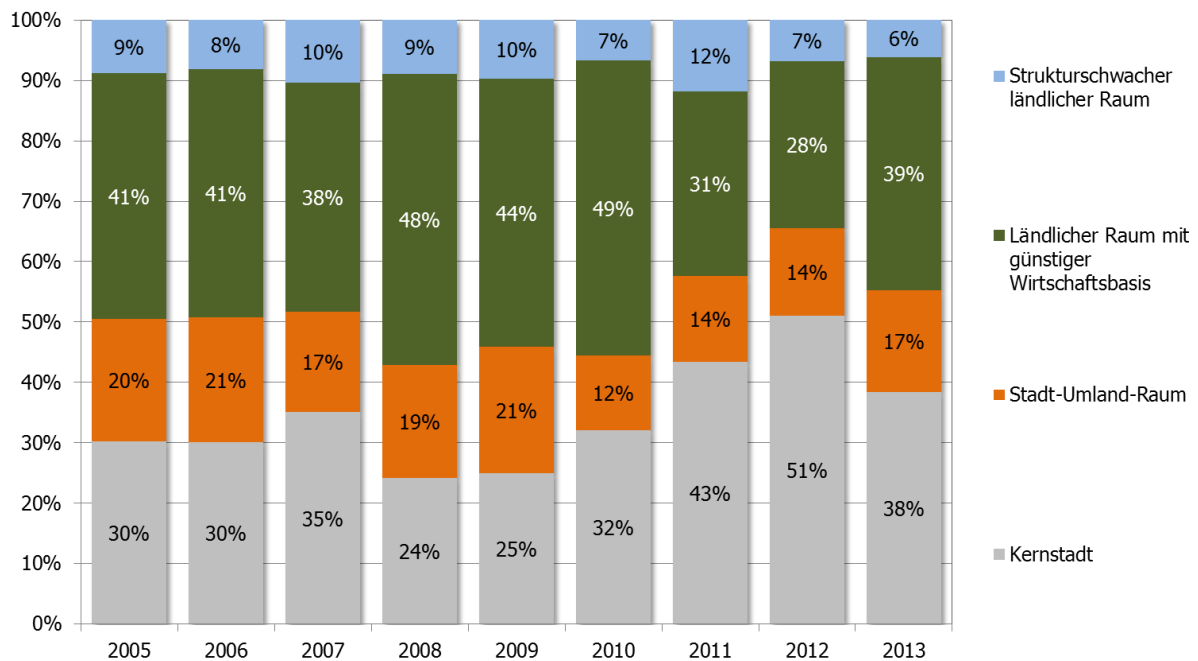


Abbildung 11 Anteile der vier Siedlungsstrukturkategorien am Gesamtvolumen des Wohnungsneubaus in der Planungsregion Westmecklenburg

Grundsätzlich etwas erschwert wird die Interpretation der Entwicklungstendenzen durch das abschließende Jahr 2013, in dem sich viele der eben beschriebenen Trends wieder umzukehren scheinen. Sofern die im vorstehenden Kapitel 2 formulierte Beobachtung, dass sich die wirtschaftlichen Zyklen stärker in den Zentren als im ländlichen Raum niederschlagen, so kann für die Folgejahre mit einer leichten Umkehr der eben beschriebenen Tendenzen gerechnet werden.

Vor dem Hintergrund der Zielsetzung des vorliegenden Evaluationsberichtes von besonderem Interesse ist der Anteil bzw. die zeitliche Entwicklung der Wohnungsbautätigkeit in den Gemeinden, deren Siedlungsentwicklung im RREP auf die Eigenentwicklung beschränkt wird. Dazu fassen die beiden nachfolgenden Abbildungen die oben dargestellten neun Gemeindetypen hinsichtlich der jeweiligen Gültigkeit der 3%-Regelung zusammen. Nicht zuletzt mit Blick auf den planerischen Optionen für den Regelungszeitraum nach 2020 wird dabei innerhalb der Gruppe der Gemeindetypen mit Eigenentwicklung der Typ „Ländlicher Raum mit günstiger Wirtschaftsbasis (Eigenentwicklung, mit Siedlungsschwerpunkt)“ extra ausgewiesen.

Insgesamt zeigt sich dabei eine relativ kontinuierliche Zunahme des Anteils des Wohnungsbaus in den zentralen Orten gegenüber den Gemeinden mit Eigenentwicklung. Insbesondere in den letzten Jahren des Betrachtungszeitraums auffallend schwankend war der Anteil der Gemeinden, deren Hauptort durch das RREP als Siedlungsschwerpunkt ausgewiesen wird. Auch für diese Gemeinden gilt die 3%-Regel.

Nimmt man alleine diesen Befund zum Maßstab, so könnte die mit der 3%-Regel des RREP angestrebte Lenkung der Siedlungsentwicklung auf die zentralen Orte eine gewisse Wirkung entfaltet haben.

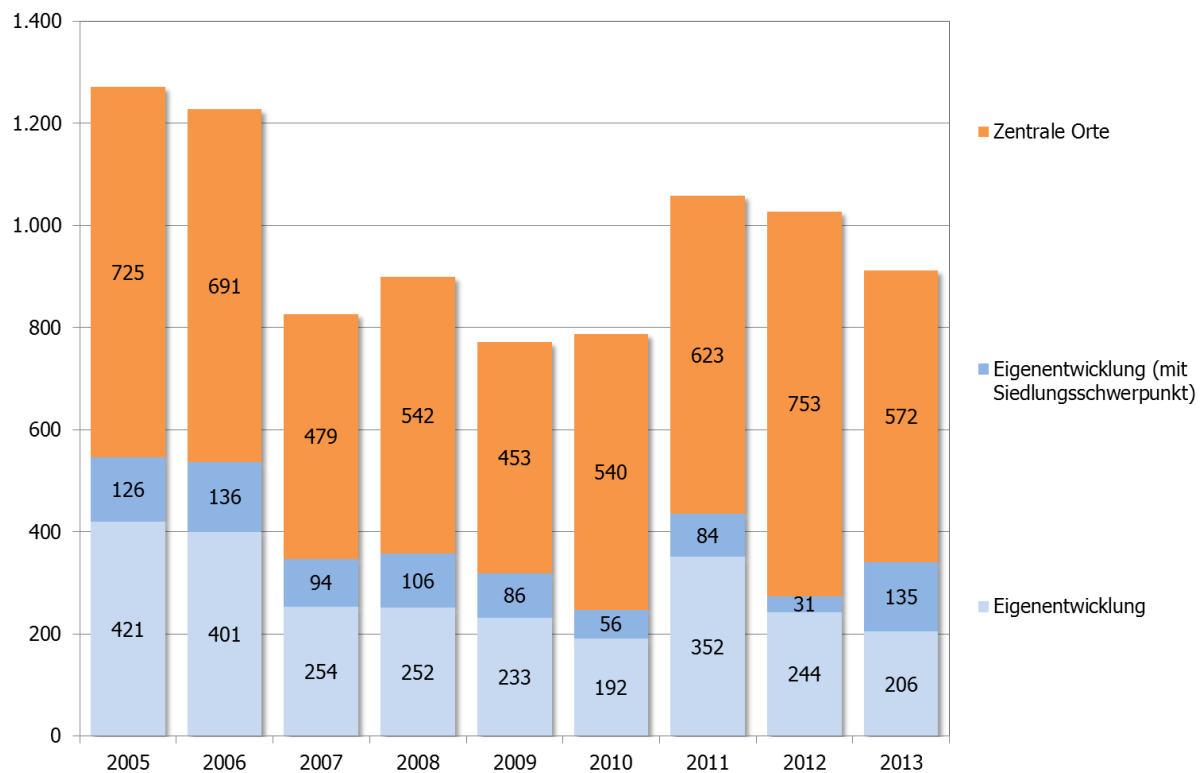


Abbildung 12 Anzahl der fertig gestellten Wohnungen in der Planungsregion Westmecklenburg in Abhängigkeit der Relevanz der 3%-Regel in der jeweiligen Gemeinde

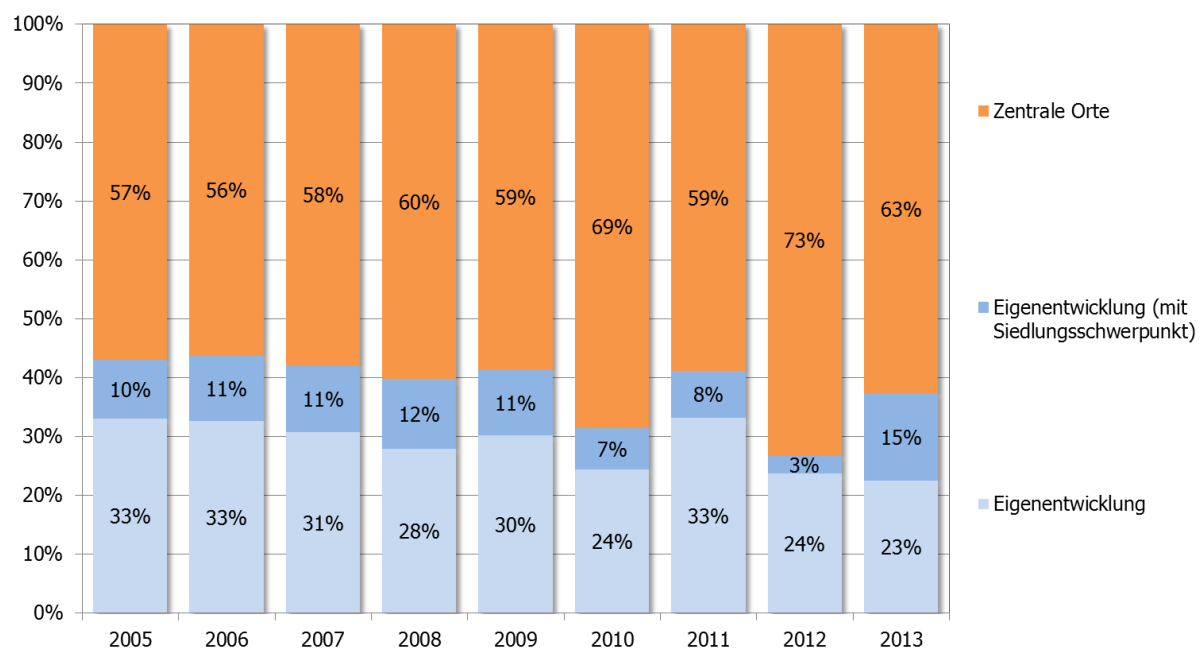


Abbildung 13 Anteil der fertig gestellten Wohnungen in der Planungsregion Westmecklenburg am gesamten Neubauvolumen in Abhängigkeit der Relevanz der 3%-Regel in der jeweiligen Gemeinde

3.3 Abgleich der Wohnungsbautätigkeit in den nicht zentralen Orten mit der 3%-Regelung

Den Referenzpunkt der bereits vielfach angesprochenen 3%-Regel bildete Wohnungsbestand 2005, d.h. die statistisch erfasste Anzahl an Wohnungen in den Gemeinden zum 31.12.2005. Dieser Wert ist in Abbildung 14 für alle Gemeinden der Planungsregion grafisch dargestellt.

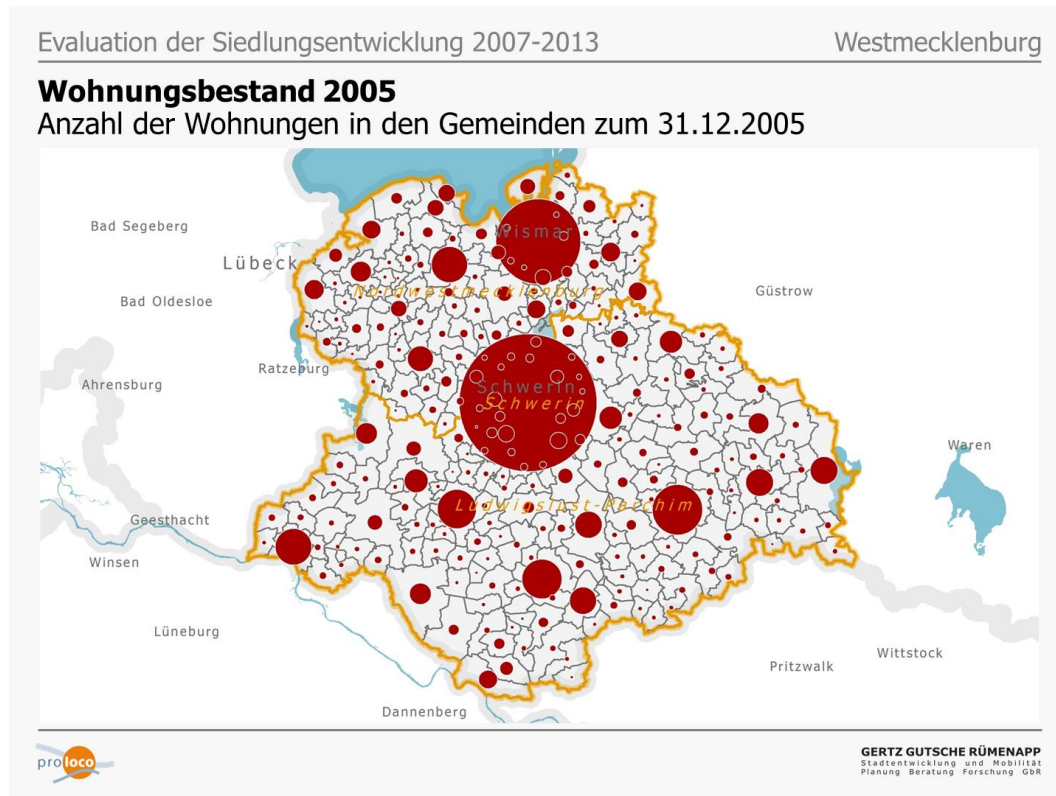


Abbildung 14 Wohnungsbestand zum 31.12.2005 in allen Gemeinden der Planungsregion Westmecklenburg

Definiert wird das Maß der im Geltungszeitraum 2007-2020 zulässigen Neubautätigkeit in den Gemeinden mit einer Beschränkung auf die Eigenentwicklung als die Zahl an Wohnungen, die sich ergibt, wenn man den dargestellten Wohnungsbestand am Ende des Jahres 2005 mit einem Faktor von 3% multipliziert.

Die nach RREP zulässige Eigenentwicklung dieser Gemeinden ist somit proportional zu dem in Abbildung 15 dargestellten Wohnungsbestand 2005 der betreffenden Gemeinden.

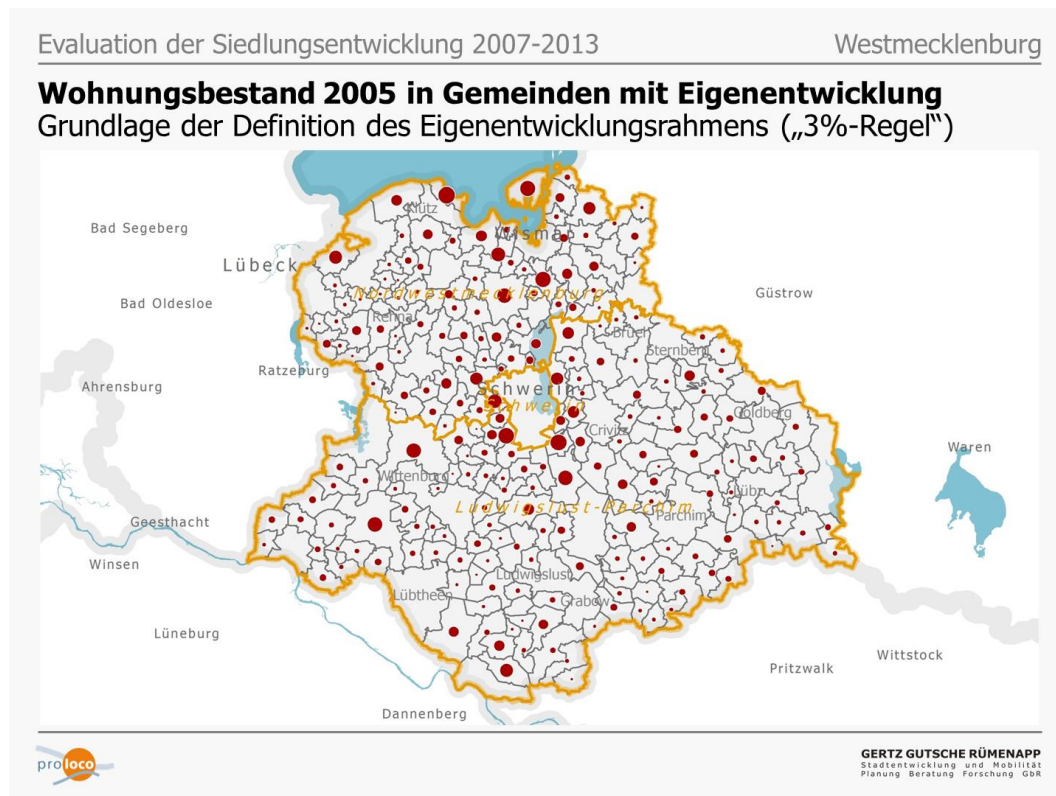


Abbildung 15 Wohnungsbestand zum 31.12.2005 in den Gemeinden mit Eigenentwicklung, 3% davon entsprechen der zulässigen Eigenentwicklung im Zeitraum 2007 bis 2020

In den nachfolgenden Auswertungsschritten soll dieser Entwicklungsrahmen auf Basis der 3%-Regel mit der tatsächlichen Neubautätigkeit im Betrachtungszeitraum 2007-2013 verglichen werden. Die durch das Statistische Landesamt Mecklenburg-Vorpommern erfasste Neubautätigkeit in den Gemeinden der Planungsregion Westmecklenburg ist in Abbildung 15 grafisch dargestellt. Aus Gründen einer besseren Sichtbarkeit haben die darin enthaltenen blauen Kreise einen anderen Maßstab als der in den beiden vorstehenden Abbildungen rot dargestellte Wohnungsbestand 2005.

Setzt man diese statistisch erfassten Baufertigstellungen 2007-2013 ins Verhältnis zum gesamten Entwicklungsrahmen der jeweiligen Gemeinde gemäß 3%-Regel, so lässt sich für jede Kommune ein Ausschöpfungsgrad ermitteln. Dieser ist in Abbildung 17 in Form einer farblichen Einfärbung der Gemeindegebiete dargestellt. Dabei zeigt sich, dass bereits bis Ende 2013 – also nach der Hälfte des Bezugszeitraums der 3%-Regel (2007-2020) – in einer Reihe von Kommunen mehr Wohnungen fertig gestellt wurden als eigentlich zulässig. Diese Gemeinden sind in der Karte in unterschiedlichen Rottönen dargestellt.

Darüber hinaus findet sich eine größere Anzahl von Kommunen, die zwar das zulässige Maß der Eigenentwicklung noch nicht überschritten haben, deren verbleibendes Entwicklungskontingent bis zum Jahr 2020 jedoch deutlich geringer ist als die Anzahl der in der ersten Hälfte des Bezugszeitraums fertig gestellten Wohnungen. Die entsprechenden Gemeinden sind in der Karte hellgrün („Ausschöpfungsgrad zwischen 70% und 100%“) eingefärbt.

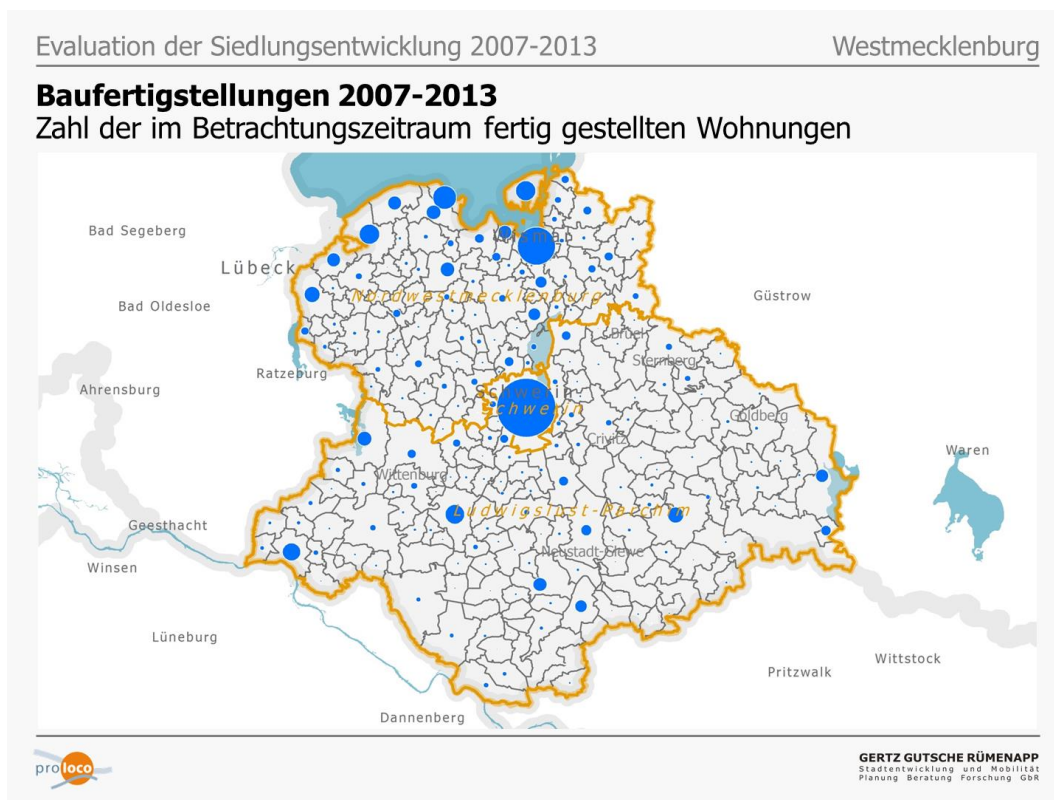


Abbildung 16 Räumliche Verteilung der Neubautätigkeit 2007-2013 auf Gemeindeebene in der Planungsregion Westmecklenburg

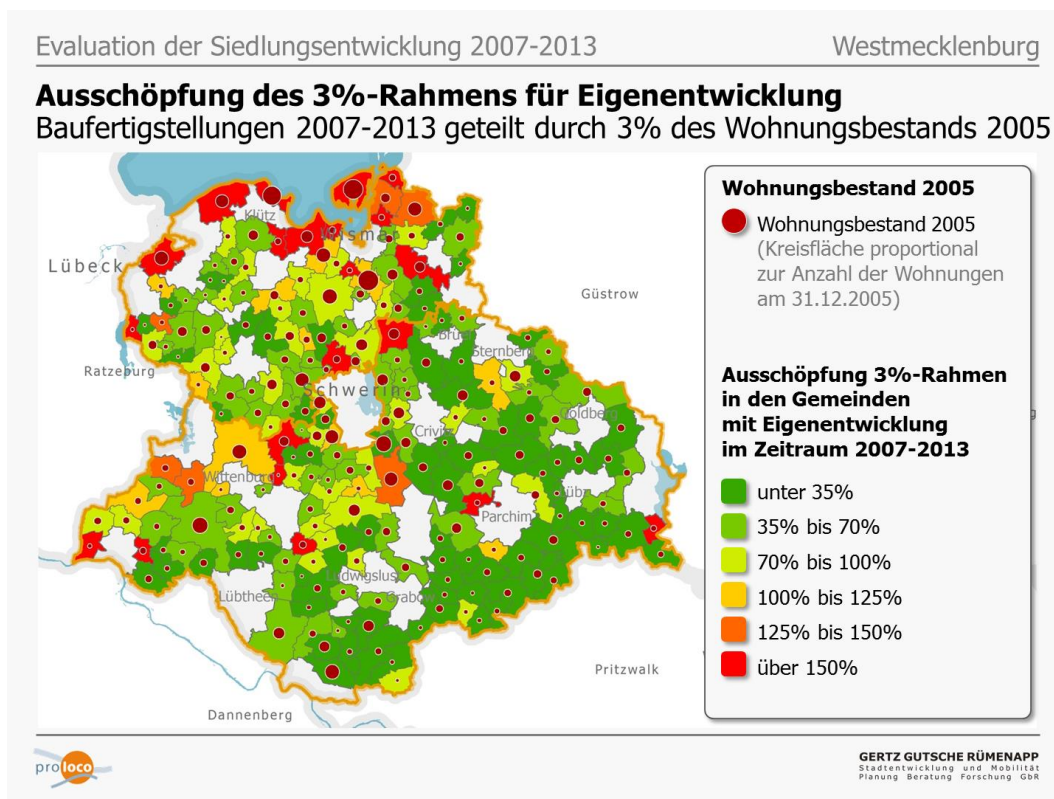


Abbildung 17 Anteil des 3%-Entwicklungsrahmens bis 2020, den die nicht zentralen Gemeinden bereits bis Ende 2013 durch Baufertigstellungen in Anspruch genommen haben

Betrachtet man die räumliche Verteilung der in Abbildung 17 rot eingefärbten Gemeinden innerhalb der Planungsregion Westmecklenburg, so fällt deren besondere Häufung entlang der Ostseeküste auf. Vor diesem Hintergrund überlagert die nachstehende Abbildung 18 die Darstellung des Ausschöpfungsgrades mit den Tourismusschwerpunkten gemäß Karte 4 des RREP. Dabei wird deutlich, dass viele der Überschreitungen in Gemeinden stattgefunden haben, die als Tourismusschwerpunkt ausgewiesen sind. Hier kommt dem Neubau von Ferienwohnungen eine herausgehobene Bedeutung zu, der bereits heute seitens des Amtes für Raumordnung durch eine gesonderte Genehmigungspraxis gehandhabt wird. Dabei werden die Ferienwohnungen – soweit möglich – aus der Zahl der amtlich erfassten Baufertigstellungen herausgerechnet. Vor diesem Hintergrund werden in den nachfolgenden Auswertungen als Tourismusschwerpunkt ausgewiesene Gemeinden gesondert betrachtet.

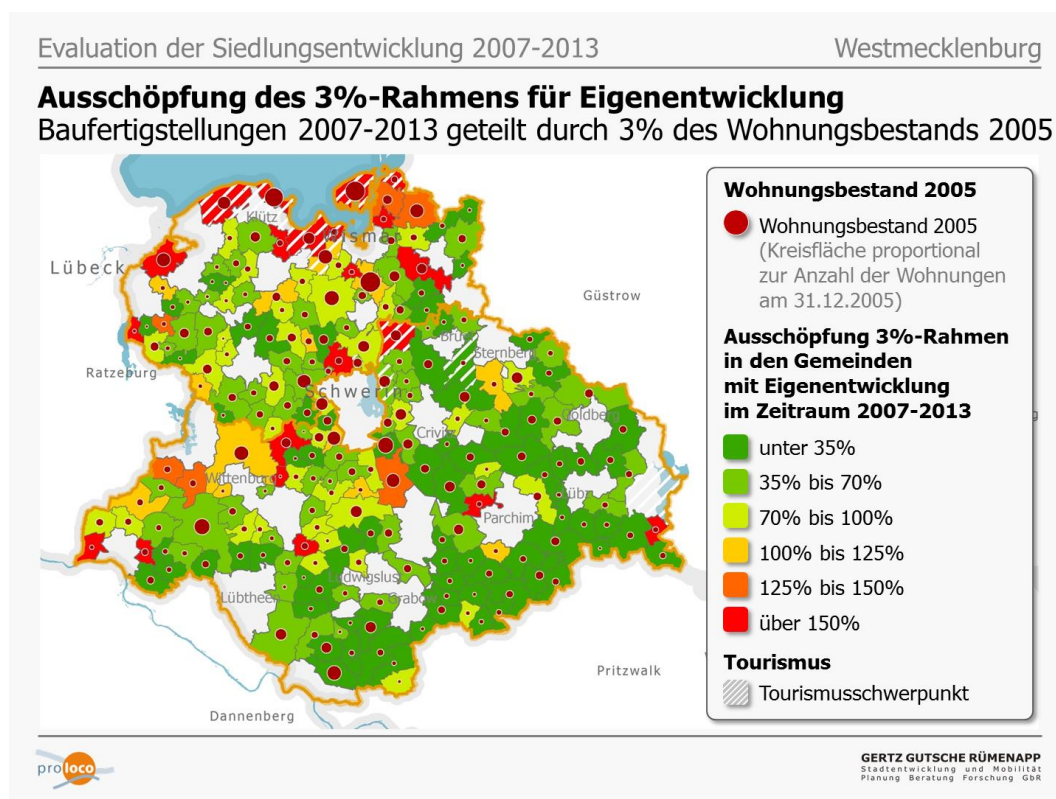


Abbildung 18 Wie vorstehende Abbildung, jedoch mit zusätzlicher Kennzeichnung der Tourismusschwerpunkte

Gemessen an den amtlich erfassten Baufertigstellungen hatten bis zum Jahresende 2013 40 Gemeinden den ihnen nach der 3%-Regel zugeschriebenen Entwicklungsrahmen bereits überschritten. Bei 248 Gemeinden in der Planungsregion insgesamt entspricht dies 16% aller Gemeinden. Bezogen auf die 220 Gemeinden mit Eigenentwicklung haben 18% aller Gemeinden, für die die 3%-Regel gilt, diese bereits Ende 2013 überzogen.

Die nachfolgende Abbildung 19 gibt einen Eindruck der Häufigkeitsverteilung der Ausschöpfungsgrade in den einzelnen Gemeindetypen. Wie die Darstellung verdeutlicht, liegt der Ausschöpfungsgrad in den Gemeinden der Stadt-Umland-Räume tendenziell höher als den anderen Gemeindetypen. Wenig überraschend hat die überwiegende Mehrzahl der Gemeinden im strukturschwachen ländlichen Raum ihren Entwicklungsrahmen erst zu einem geringen Teil ausgeschöpft. Über die Hälfte der Gemeinden im strukturschwachen ländlichen Raum hatte bis Ende 2013 einen Ausschöpfungsgrad von unter 50%.

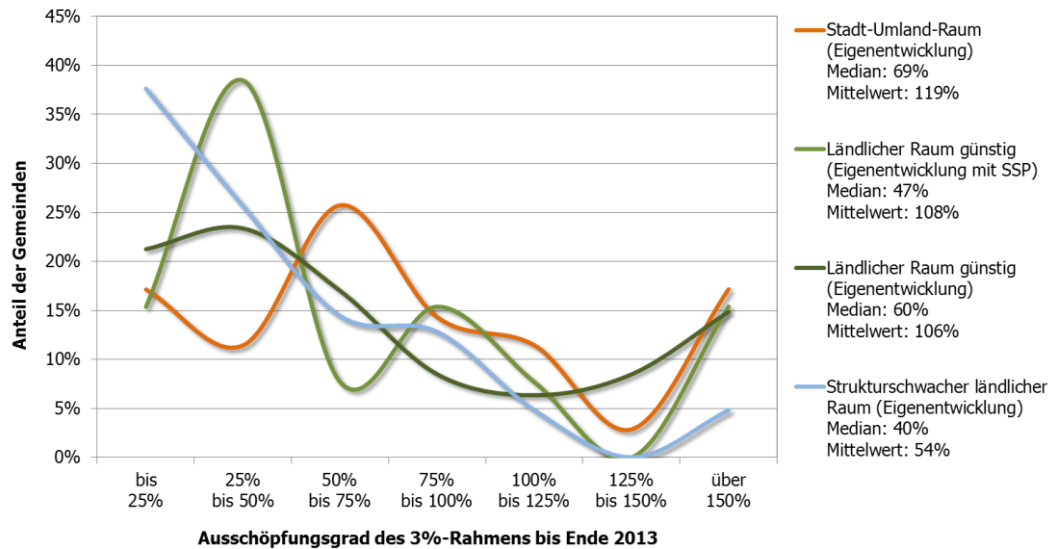


Abbildung 19 Häufigkeitsverteilung der Ausschöpfungsgrade des 3%-Rahmens bis Ende 2013 in den vier Gemeindetypen mit Eigenentwicklung

Soll die Wohnbauentwicklung einer Gemeinde mit Eigenentwicklung in den verbleibenden sieben Jahren des Gültigkeitszeitraumes der 3%-Regel (2014-2020) den gleichen Umfang haben wie die Zahl der Baufertigstellungen im ebenfalls siebenjährigen Betrachtungszeitraum 2007-2013, so dürften die Kommunen bis Ende 2013 ihren Entwicklungsrahmen um nicht mehr als 50% ausgeschöpft haben. Wie Abbildung 19 zeigt, ist dies für einen großen Anteil der Kommunen nicht der Fall.

Ausgehend von dieser Beobachtung veranschaulicht Abbildung 20 in einer Trendfortschreibung, welche rechnerischen Ausschöpfungsgrade sich bis Ende 2020 ergeben würden, wenn in jeder Kommune zwischen 2014 und 2020 jeweils nochmal die gleiche Anzahl an Wohnungen fertiggestellt würde wie in den zurückliegenden sieben Jahren 2007-2013. Dabei wird die hohe Zahl an Kommunen sichtbar, die in diesem Fall ihren Entwicklungsrahmen – nicht selten deutlich – überziehen würde. Neben den bereits angesprochenen Tourismushochburgen treten dabei vor allem die Kommunen entlang der Autobahnen deutlich in den Vordergrund.

Diese Trendfortschreibung macht deutlich, dass der bestehenden 3%-Regel in den kommenden sieben Jahren ein erhebliches Steuerungspotenzial zukommt. Dies setzt jedoch voraus, dass sie sehr konsequent angewendet wird und die bereits aufgetretenen Überschreitungen nicht als politischer Blankoscheck für die Zulässigkeit weiterer Überschreitungen interpretiert werden.

Grundsätzlich ist zu erwarten, dass in der zweiten Hälfte des Gültigkeitszeitraums der 3%-Regel die Anzahl der Versuche von Kommunen Ausnahmegenehmigungen zu erwirken deutlich zunehmen wird. So konnten viele Kommunen in den ersten Jahren der Gültigkeit noch auf vorhandene rechtskräftige Bebauungspläne sowie einen vollständig zur Verfügung stehenden 3%-Rahmen zurückgreifen. Mit der vielerorts erfolgten Besiedlung dieser Bebauungspläne sowie dem zur Neige gehenden 3%-Rahmen werden die Wirkungen der mit dem RREP getroffenen Regelung zur Beschränkung der Siedlungsentwicklung in den nicht zentralen Orten auf die Eigenentwicklung für diese Kommunen zunehmend spürbar.

Für die Erreichung der im RREP formulierten Ziele zur Siedlungsentwicklung in Westmecklenburg sind daher die kommenden Jahre besonders entscheidend. Eine große Bedeutung wird dabei auch den im nachfolgenden Abschnitt 3.4 abgeschätzten, aktuell bereits in den Gemeinden vorhandenen Baulandpotenzialen zukommen.

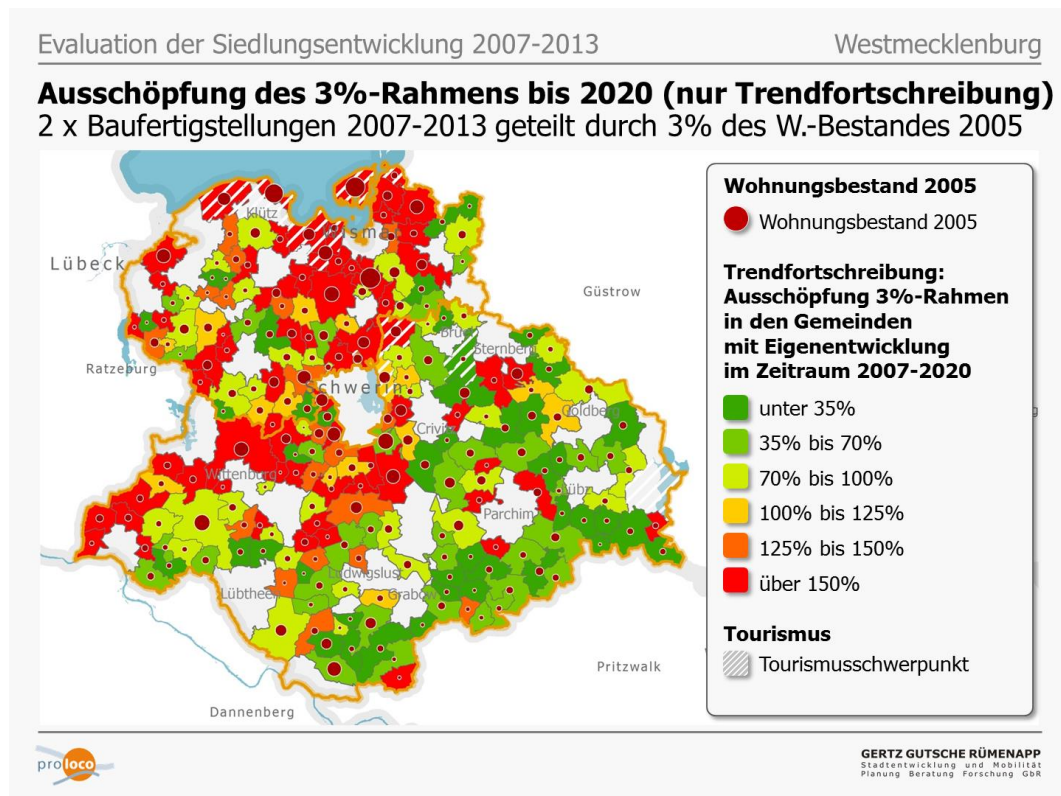


Abbildung 20 *Rechnerischer Ausschöpfungsgrad Ende 2020 unter der Annahme, dass in den Gemeinden im Zeitraum 2014-2020 jeweils genauso viele Wohnungen gebaut werden wie im gleich langen Betrachtungszeitraum der Analyse (2007-2013)*

Betrachtet man noch einmal genauer die räumliche Verteilung und die Struktur der 40 Gemeinden, die bereits Ende 2013 ihren Entwicklungsrahmen ausgeschöpft bzw. überzogen haben, so ergibt sich das in Abbildung 21 dargestellte Bild. Die Größe der rötlich eingefärbten Kreise zeigt dabei den Umfang der Überschreitung. Der Maximalwert findet sich in der Gemeinde Boltenhagen, in der bis Ende 2013 206 Wohneinheiten mehr fertig gestellt wurden als nach 3%-Entwicklungsrahmen eigentlich zulässig.

Wie bereits erwähnt ist hierbei jedoch zu beachten, dass den besonders vom Tourismus geprägten Gemeinden von Seiten des Amtes für Raumordnung bereits in der Vergangenheit Überschreitungen genehmigt wurden, um den von diesen Gemeinden artikulierten Bedarf an Ferienwohnungen (die natürlich nicht der Eigenentwicklung dienen) realisieren zu können. Ferienwohnungen werden in der Baufertigstellungstatistik – der Referenzstatistik für die Anwendung der 3%-Regel – nicht gesondert erfasst.

Abbildung 21 macht aber auch deutlich, dass sich die bereits bis Ende 2013 eingetretenen Überschreitungen nicht nur an der Ostseeküste konzentrieren, sondern auch in den Stadt-Umland-Bereichen sowie an attraktiven Autobahnstandorten zu finden sind. Vor diesem Hintergrund gliedert Abbildung 22 die 40 Überziehungsgemeinden hinsichtlich ihres Gemeindetyps sowie der Bedeutung des Tourismus. Interessanterweise sind unter den Kommunen mit einem ausgeschöpften Entwicklungsrahmen auch zwölf aus der Raumkategorie „Strukturschwacher ländlicher Raum“ sowie elf aus dem Kategorie „Ländlicher Raum mit günstiger Wirtschaftsbasis“ (ohne Tourismusschwerpunkte).

Fokussiert man sich in einem zweiten Schritt hingegen auf die 16 Gemeinden, die Ende 2013 ihren Entwicklungsrahmen bereits deutlich, d.h. um 10 WE oder mehr, überschritten hatten, so konzentrieren sich diese „Überziehungsgemeinden“ zunehmend auf die Stadt-Umland-

Räume sowie die Tourismusschwerpunkte. Eine entsprechende Auswertung zeigt Abbildung 23, eine Kartendarstellung findet sich in Abbildung 24.

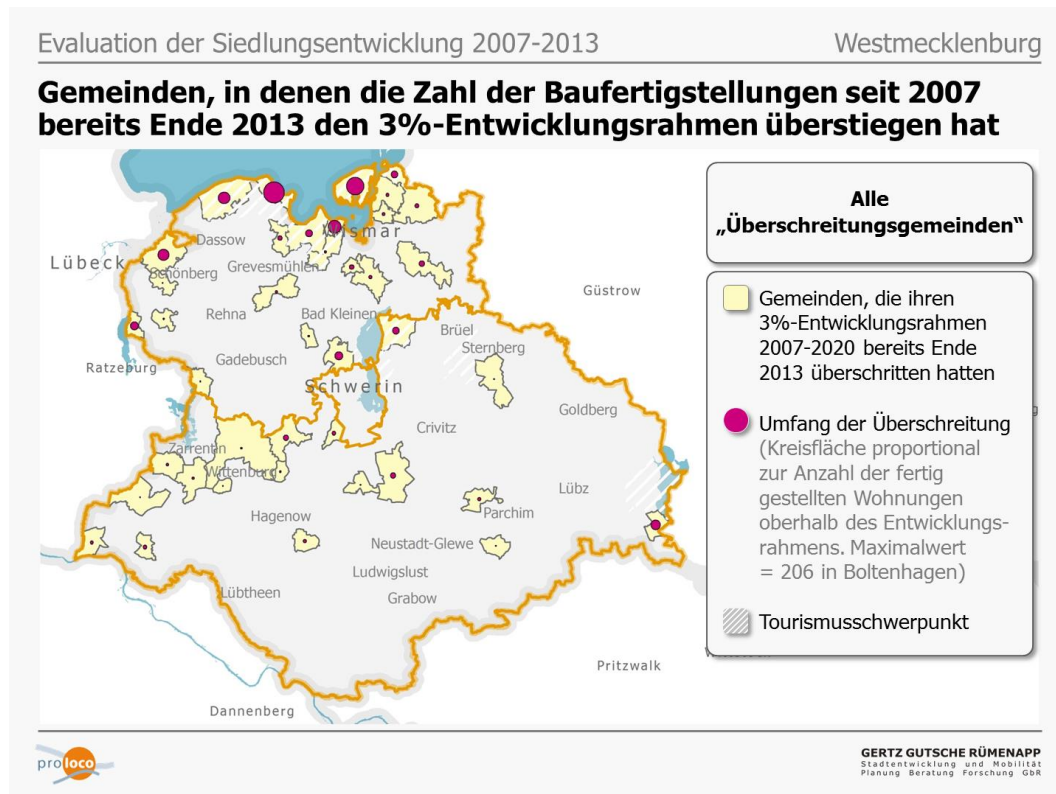


Abbildung 21 Räumliche Lage der 40 Kommunen, die bereits Ende 2013 ihren 3%-Entwicklungsrahmen ausgeschöpft bzw. überzogen hatten

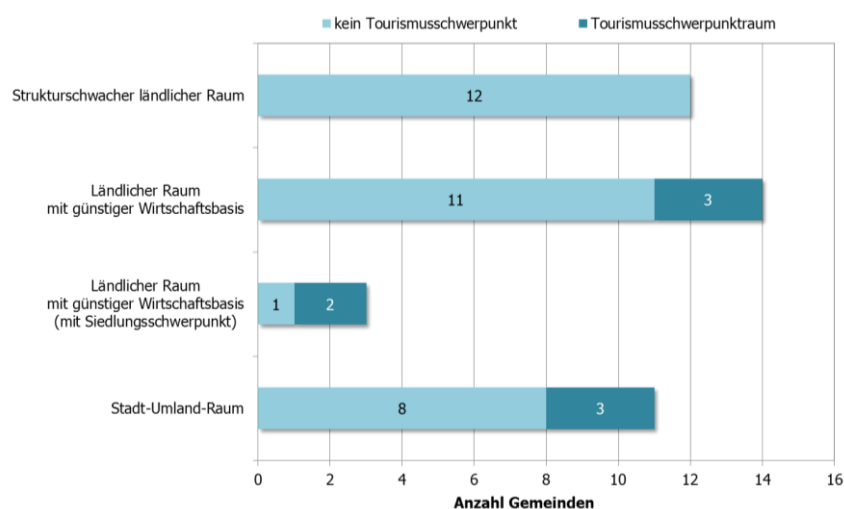


Abbildung 22 Verteilung der 40 Gemeinden, die bereits Ende 2013 ihren Entwicklungsrahmen ausgeschöpft bzw. überzogen hatten, auf die vier Gemeindetypen mit Eigenentwicklung sowie auf die Tourismusschwerpunkte nach RREP

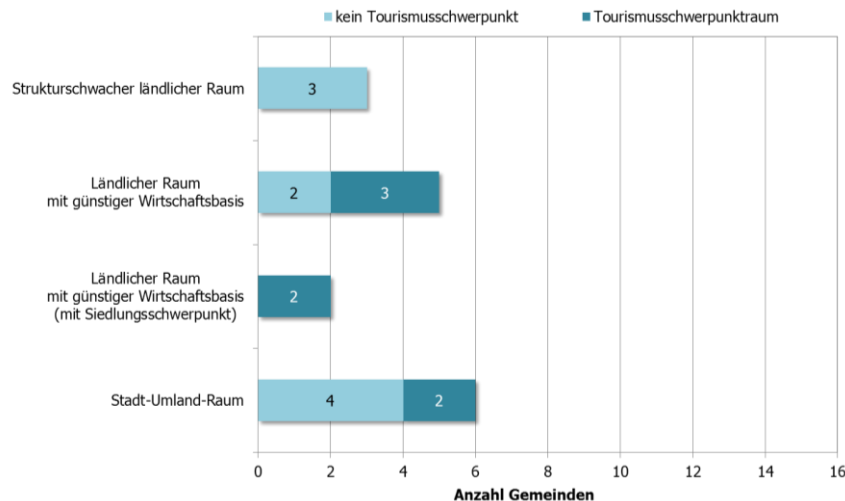


Abbildung 23 Verteilung der 16 Gemeinden, die Ende 2013 ihren Entwicklungsrahmen bereits um 10 WE oder mehr überzogen hatten, auf die vier Gemeindetypen mit Eigenentwicklung sowie auf die Tourismusschwerpunkte nach RREP

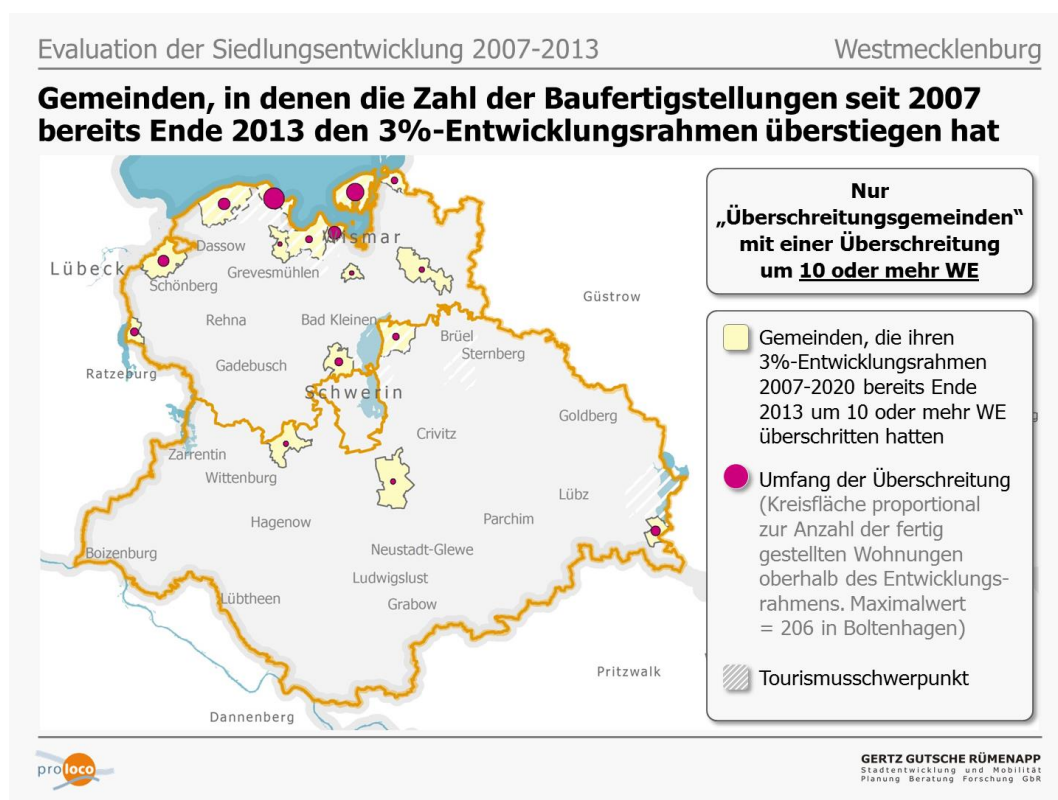


Abbildung 24 Räumliche Lage der 16 Kommunen, die Ende 2013 ihren 3%-Entwicklungsrahmen bereits um 10 WE oder mehr überzogen hatten

Zur weitergehenden Detaillierung zeigen die drei nachfolgenden Abbildungen Ausschnittvergrößerungen der Karte aus Abbildung 21. Darin enthalten sind alle 40 Überziehungsgemeinden. Namentlich gekennzeichnet sind jedoch nur die 16 Kommunen, die ihren Entwicklungsrahmen um 10 oder mehr WE überzogen haben. Bei diesen ist jeweils auch die Anzahl der über den Entwicklungsrahmen hinausgehenden Baufertigstellungen bis Ende 2013 angegeben.

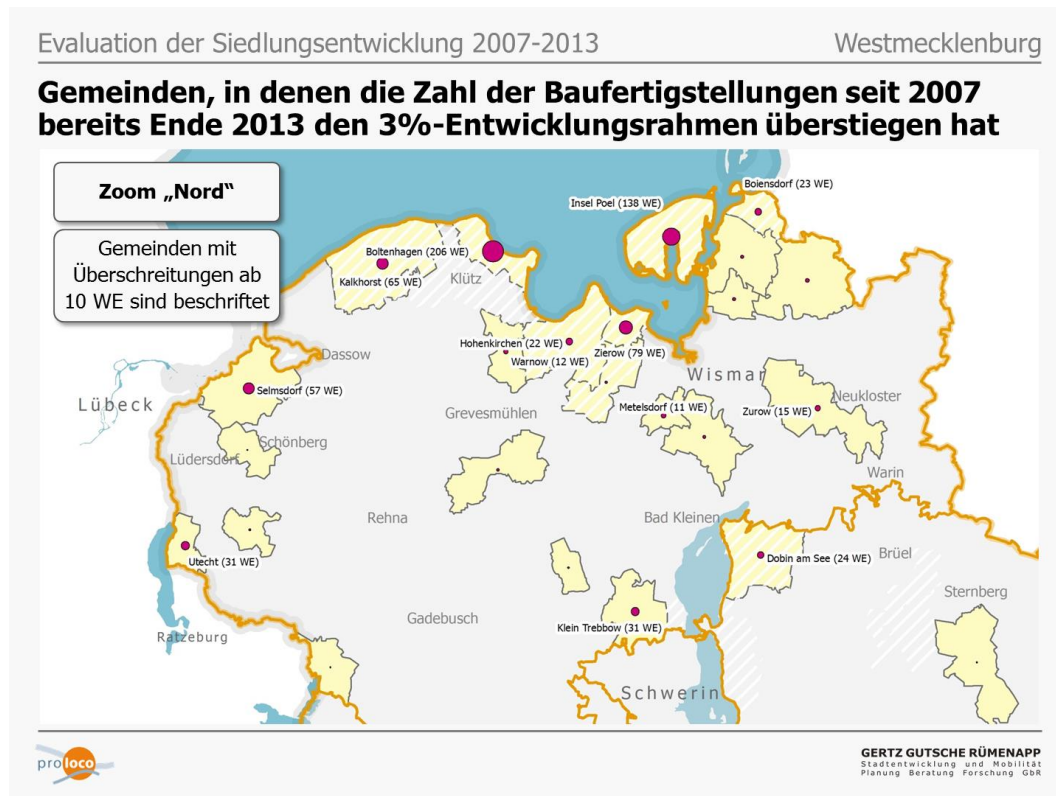


Abbildung 25 Räumliche Lage der 40 Kommunen, die bereits Ende 2013 ihren 3%-Entwicklungsrahmen ausgeschöpft bzw. überzogen hatten (Ausschnittvergrößerung Nord)

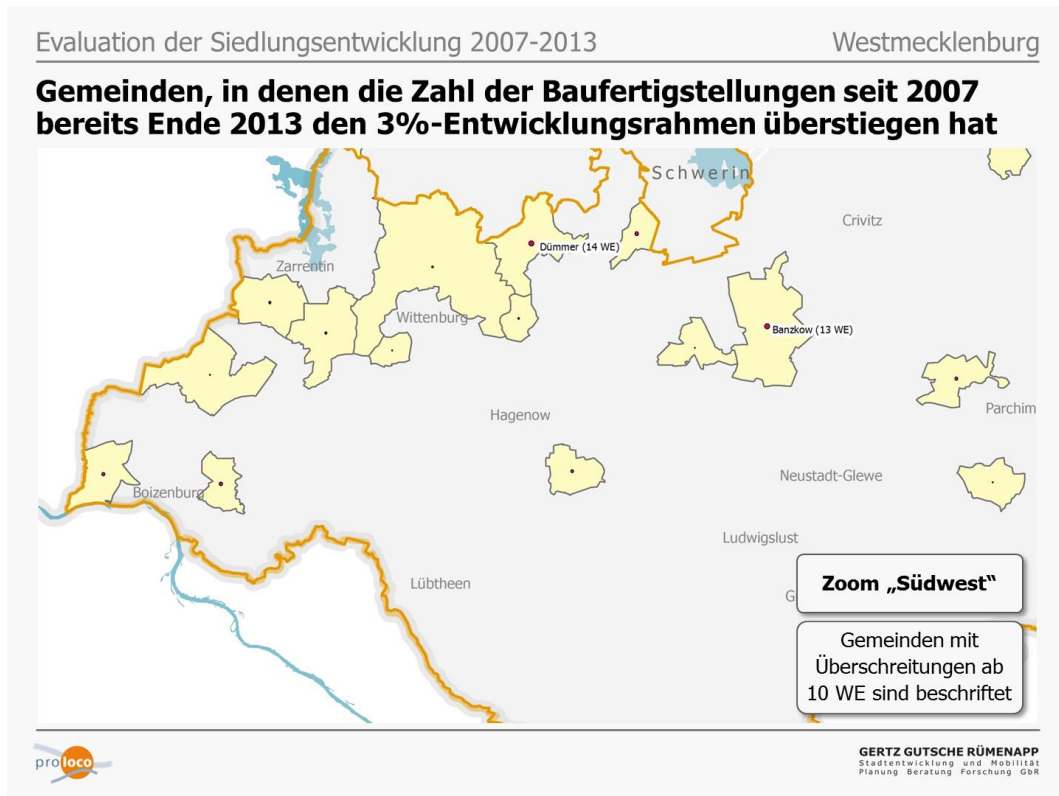


Abbildung 26 Räumliche Lage der 40 Kommunen, die bereits Ende 2013 ihren 3%-Entwicklungsrahmen ausgeschöpft bzw. überzogen hatten (Ausschnittvergrößerung Südwest)

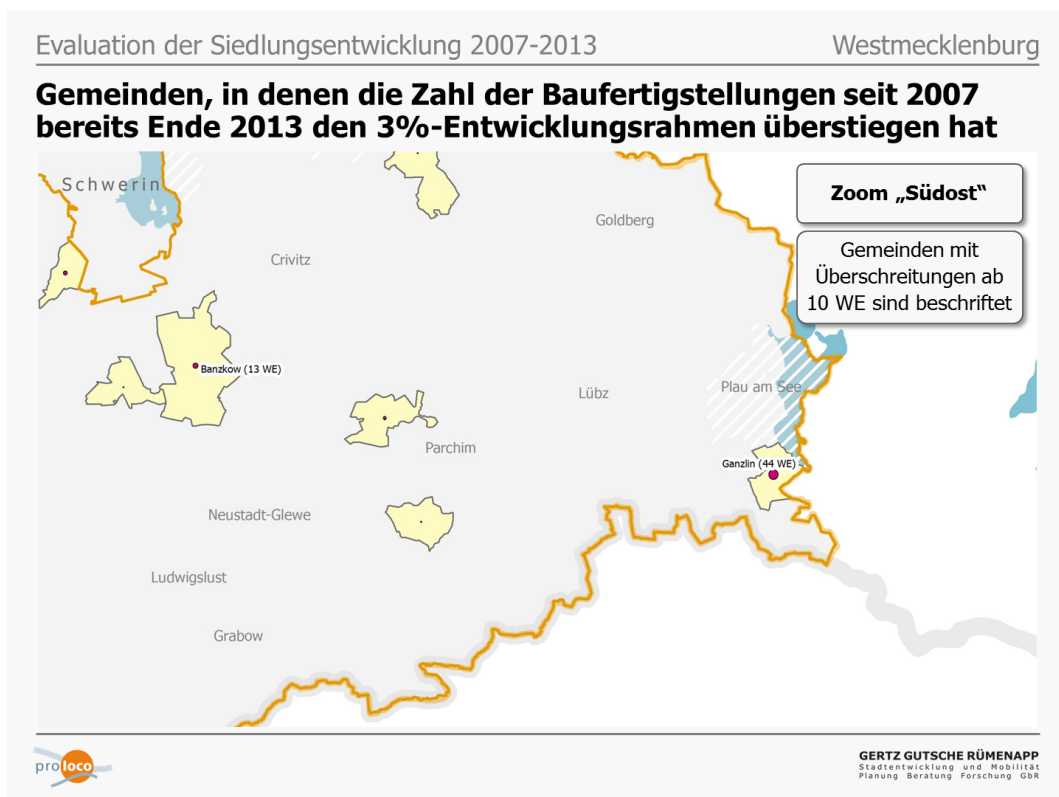


Abbildung 27 Räumliche Lage der 40 Kommunen, die bereits Ende 2013 ihren 3%-Entwicklungsrahmen ausgeschöpft bzw. überzogen hatten (Ausschnittvergrößerung Südost)

3.4 Baulandpotenzial 2014 in den Gemeinden mit Eigenentwicklung

Letztendliche Wirkung entfaltet die 3%-Regel nur bei der Genehmigung neuer Bebauungspläne oder Satzungen. Auf allen Flächen in Westmecklenburg, für die bereits Baurecht für Wohnungen besteht, hat die 3%-Regel hingegen keine rechtliche Bindungswirkung mehr. Vor dem Hintergrund der vielfach bereits recht hohen Ausschöpfungsgrade des 3%-Rahmens durch die Kommunen (Abschnitt 3.3) ist es für ein realistisches Gesamtbild daher wichtig, auch das aktuelle Baulandpotenzial in den Kommunen mit in die Betrachtung einzubeziehen.

Unter „Baulandpotenzial“ soll im Rahmen dieser Studie die Gesamtmenge aller Flächen in den Gemeinden der Planungsregion Westmecklenburg verstanden werden, auf denen bereits durch rechtskräftige Bebauungspläne oder Satzungen Baurecht für private Investoren geschaffen wurde. Ebenfalls zum Baulandpotenzial gezählt werden in dieser Studie alle Standorte, für die zwar weder ein Bebauungsplan noch eine Satzung gilt, auf denen ein Bauantrag nach den Regelungen des §34 BauGB jedoch vermutlich zu genehmigen wäre. Das Baulandpotenzial wird im Folgenden über die Mengengröße „Wohneinheiten (WE)“ beschrieben.

Im Rahmen der hiermit dokumentierten Analyse wurde das Baulandpotenzial im Jahr 2014 für alle 220 Gemeinden mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung abgeschätzt. Das Ergebnis ist in Abbildung 28 in Form einer Karte dargestellt.

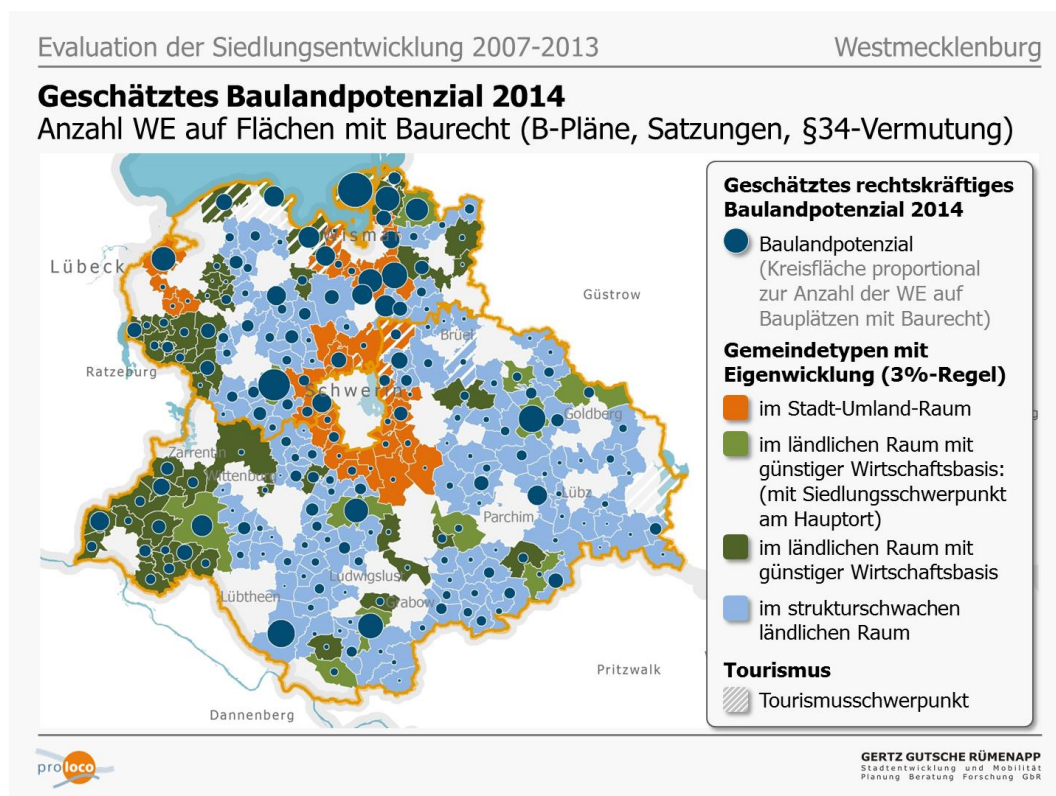


Abbildung 28 *Geschätztes Baulandpotenzial 2014 in den Gemeinden mit einer planungsrechtlichen Beschränkung der Wohnbautätigkeit auf die Eigenentwicklung*

Für die durchgeführte Schätzung des Baulandpotenzials wurden die folgenden Quellen und Vorgehensweisen verwendet:

- Für die Gemeinden im Stadt-Umland-Raum Schwerin wurden die Angaben zu den „freien Wohneinheiten“ (nur verbindliche Bauleitplanung) aus dem aktuellen Entwurf des Rahmenplans Wohnen übernommen. Diese wurden Ende 2013 bzw. Anfang 2014 durch die beteiligten Gemeinden zusammengetragen.
- Für die Gemeinden des Stadt-Umland-Raums Wismar wurde ebenfalls auf die Angaben aus dem betreffenden Rahmenplan zurückgegriffen (dortige Tabelle 6, Spalte „Wohnbaulandreserven“). Da diese Angaben aus dem Jahr 2010 stammen, wurden sie anhand der Baufertigstellungen 2011 bis 2013 sowie den seit 2010 zusätzlich rechtskräftig gewordenen Bebauungspläne und Satzungen fortgeschrieben. Letztere wurden dem Informationssystem KGIS des Landkreises Nordwestmecklenburg entnommen.
- Für alle verbleibenden Gemeinden wurde das Baulandpotenzial anhand von Luftbildauswertungen abgeschätzt. Dazu wurden aktuelle Luftbilder des Landesamtes für innere Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (WMS-Dienst GDI-MV, DOP 40) mit GIS-Layern aus dem Raumordnungskataster des Amtes für Raumordnung sowie dem System KGIS des Landkreises Nordwestmecklenburg überlagert. Letztere enthalten die räumlichen Umrisse, den Genehmigungsstatus sowie die wesentlichen Festsetzungen der Bebauungspläne und Satzungen. Zusätzlich wurden diese GIS-Daten mit einem aktuellen Adressdatensatz des Landesamtes für innere Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern für den Nordwestmecklenburg überlagert. Aus diesem konnten Hinweise zu bereits seitens der Vermessungsämter erfassten Bauplätzen außerhalb der Bebauungspläne und Satzungen abgeleitet werden. Grundsätzlich erfolgte die Abschätzung der Baulandpotenziale für die betreffenden Gemeinden ausschließlich nach Sichtung der Luftbilder. In deren Rahmen wurde sowohl die Restkapazität rechtskräftiger Bebauungspläne und Satzungen sowie die Zahl der offensichtlichen Baulücken, für die ein Bauantrag aufgrund der Lage im Innenbereich im Sinne des §34 BauGB zu genehmigen wäre, bestimmt. Nicht berücksichtigt werden konnte dabei die faktische Verfügbarkeit der betreffenden Flächen aufgrund der jeweiligen Besitzverhältnisse.

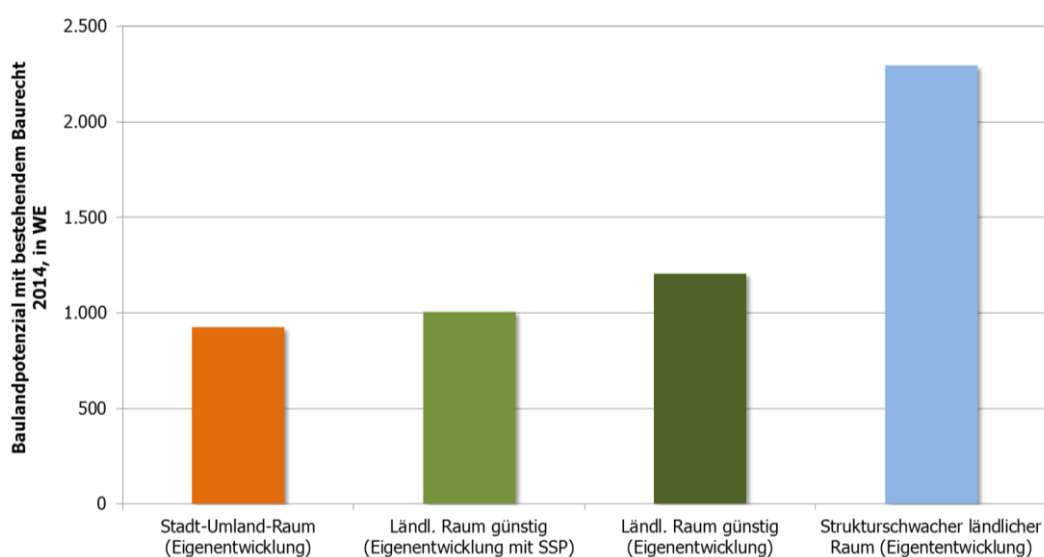


Abbildung 29 Baulandpotenzial 2014 in den Gemeinden mit Eigenentwicklung in der Planungsregion Westmecklenburg, differenziert nach Gemeindetypen

Wie Abbildung 29 zeigt, findet sich der größte Anteil davon (etwa 2.300 WE) in den Eigenentwicklungsgemeinden des strukturschwachen ländlichen Raums, dem ja auch die Mehrzahl der Gemeinden mit Eigenentwicklung angehört. Gleichwohl finden sich aber auch in den Stadt-Umland-Räumen sowie im ländlichen Raum mit günstiger Wirtschaftsbasis aktuelle Baulandpotenziale in nicht unerheblicher Größenordnung.

Vergleicht man die für die einzelnen Kommunen bestimmten Baulandpotenziale 2014 mit dem diesen Kommunen jeweils noch verbleibenden Kontingent des 3%-Entwicklungsrahmens, so zeigt sich, dass fast alle Kommunen die ihnen noch bis zum Jahr 2020 zugestandene Eigenentwicklung mithilfe des bereits vorhandenen Baulandpotenzials 2014 voll ausschöpfen könnten (Abbildung 30).

Wie die zusammenfassende Auswertung in Abbildung 31 zeigt, gilt dies in ähnlicher Weise für alle vier Gemeindetypen mit Eigenentwicklung. So verfügen auch in den Stadt-Umland-Räumen über 80% der Kommunen über ein Baulandpotenzial, das den ihnen noch verbleibenden Entwicklungsrahmen übersteigt.

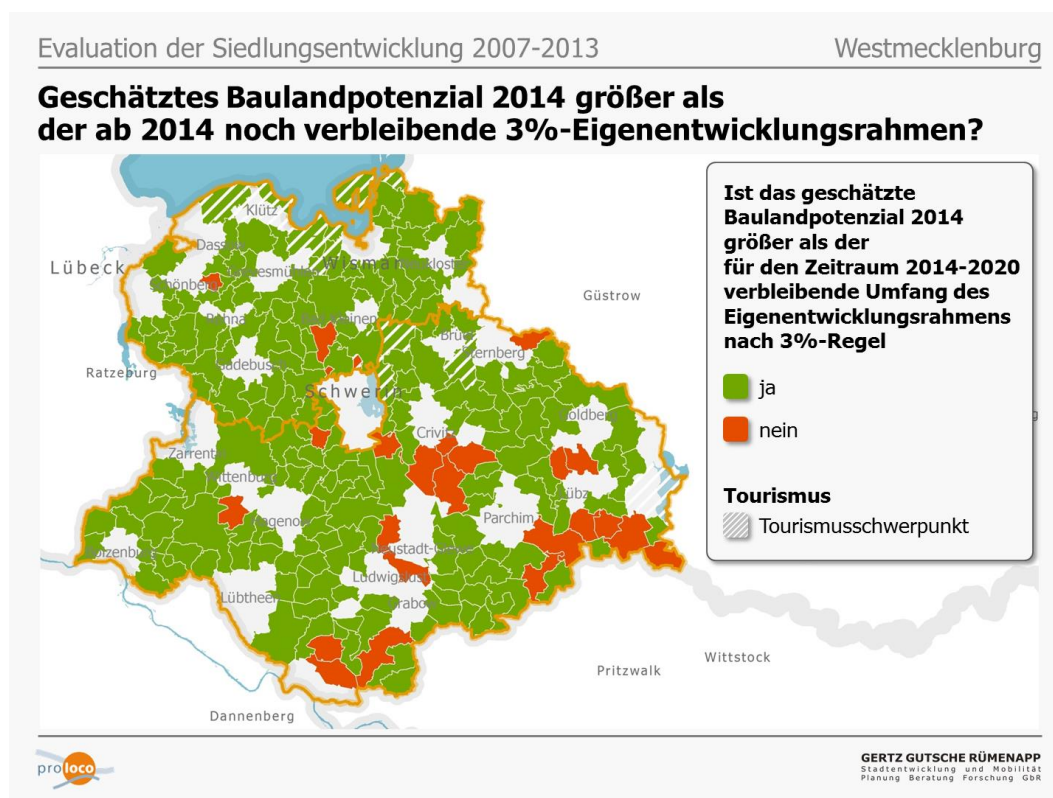


Abbildung 30 Vergleich des geschätzten Baulandpotenzials 2014 mit dem noch verbleibenden Rest des Eigenentwicklungsrahmens bis zum Jahr 2020

Vorbehaltlich der Problematik der Aktivierung der kleinteiligen Baulandpotenziale innerhalb und außerhalb von Satzungen durch die Kommunen liegt dieses Zwischenergebnis in seiner Gesamtheit den Schluss nahe, dass zusätzliche Bebauungspläne in den Gemeinden mit Eigenentwicklung im verbleibenden Zeitraum 2014-2020 noch in gut begründeten Einzelfällen genehmigt werden sollten.

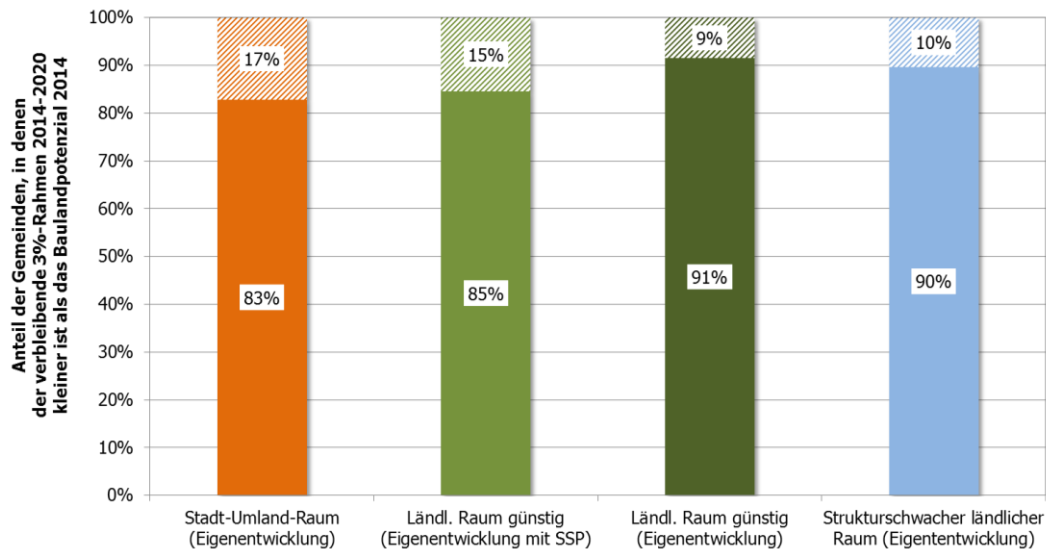


Abbildung 31 Anteil der Kommunen im jeweiligen Gemeindetyp, deren Baulandpotenzial 2014 größer ist als der für den Zeitraum 2014 bis 2020 noch verbleibende Eigenentwicklungsrahmen (jeweils vollfarbig dargestellt, verbleibender Anteil schraffiert)

Angesichts der hohen Ausschöpfungsgrade bis Ende 2013 (Abschnitt 2.3) ist der verbleibende Rest des 3%-Entwicklungsrahmens in vielen Kommunen nicht sehr groß. Interessant ist es daher, den Umfang des identifizierten Baulandpotenzials alternativ auch mit der bisherigen Bautätigkeit im Auswertungszeitraum 2007-2013 zu vergleichen. Leitet man aus letzterer ein jährliches Neubauvolumen ab, so lässt sich ermitteln, für wie viele Jahre das vorhandene Baulandpotenzial theoretisch ausreichen würde.

Auch bei einer solchen Betrachtung bestätigt sich die erhebliche Größenordnung der bereits vorhandenen Neubaupotenziale mit bestehendem Baurecht. Wie in Abbildung 32 veranschaulicht, könnte die Mehrzahl der Gemeinden ihr bisheriges Neubautempo über zehn und mehr Jahre allein auf dem bereits vorhandenen Baulandpotenzial fortsetzen. Da – wie bereits weiter oben angesprochen – die 3%-Regel auf Flächen mit bereits vorhandenem Baurecht keine Wirkung mehr entfaltet, wurde sie in der Modellrechnung der Abbildung 32 nicht berücksichtigt. Wie im Abschnitt 2.3 (Abbildung 20) dokumentiert, würde eine solche Fortsetzung der bisherigen Neubautätigkeit in einer Reihe von Kommunen den 3%-Entwicklungsrahmen jedoch deutlich überziehen.

Mit ihrem aktuellen Wohnbaupotenzial könnten insbesondere die Kommunen im strukturschwachen ländlichen Raum über einen sehr langen Zeitraum ihren Neubaubedarf vollumfänglich decken. Wie die Häufigkeitsverteilung in Abbildung 33 deutlich macht, reichen aber auch in den anderen Gemeindetypen (inklusive der Stadt-Umland-Räume) die aktuellen Baulandpotenziale in den meisten Gemeinden rein rechnerisch für mindestens fünf, vielfach auch für zehn und mehr Jahre.

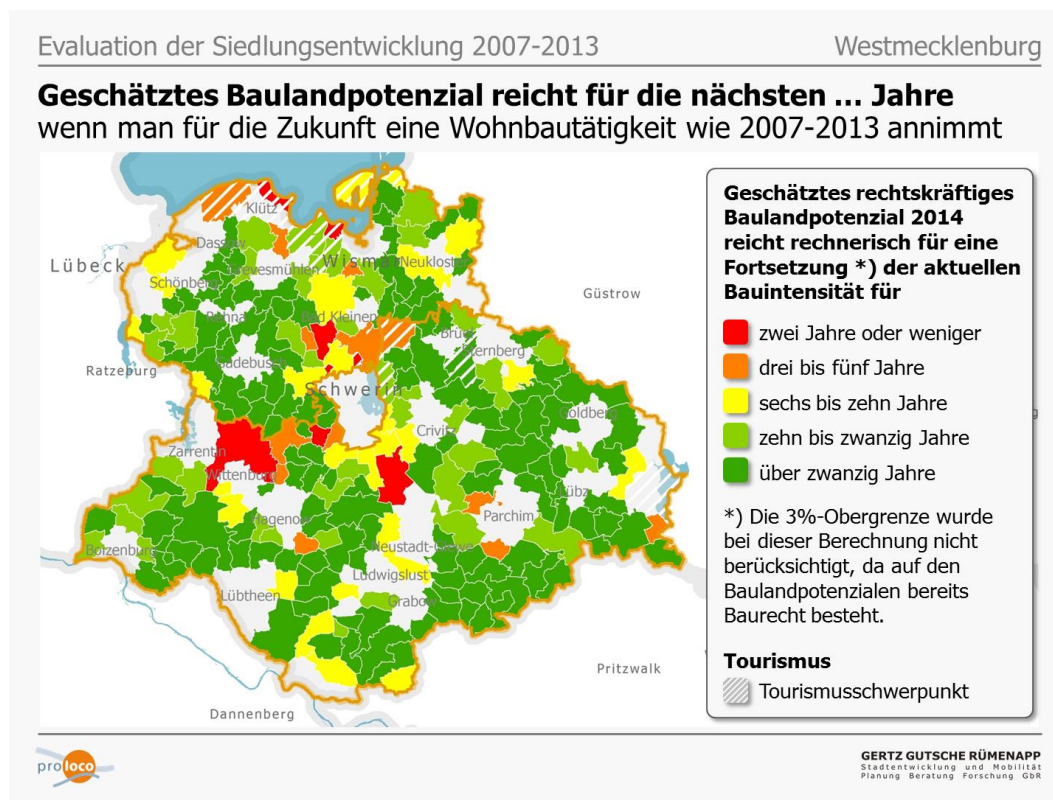


Abbildung 32 Baulandpotenzial 2014 geteilt durch das jährliche Neubauvolumen im Auswertungszeitraum 2007-2013

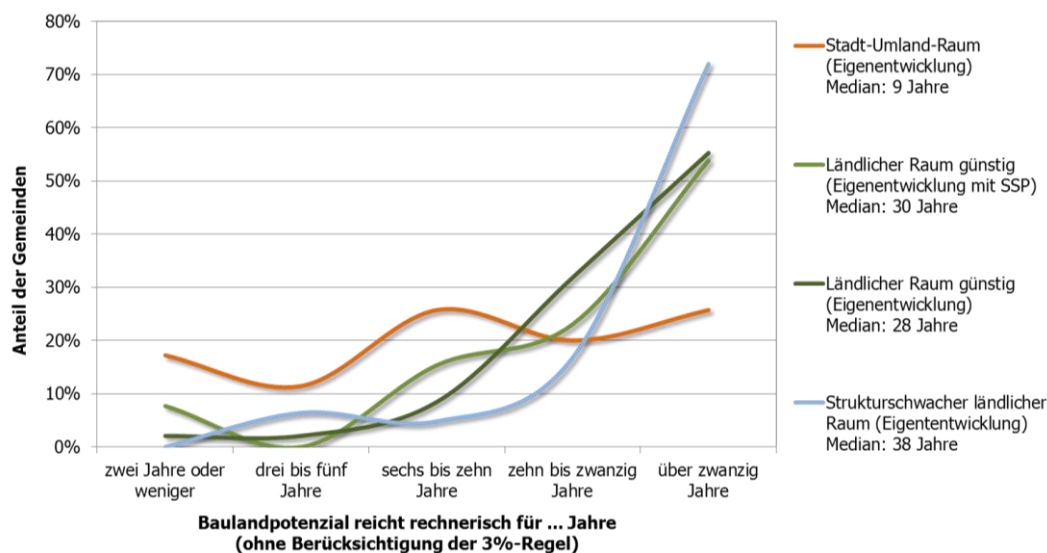


Abbildung 33 Häufigkeitsverteilung aus der Karte in Abbildung 32, differenziert nach Gemeindetyp

Überlagert man die Ergebnisse der Abbildung 30 („Reicht das bereits vorhandene Baulandpotenzial für den bis 2020 noch verbleibenden Rest des 3%-Rahmens?“) mit dem Vergleich von Baulandpotenzialen und jährlichem Neubauvolumen (Abbildung 32), so zeigt sich, dass in fast allen Gemeinden der Planungsregion Westmecklenburg das vorhandene Baulandpotenzial größer ist als der verbleibenden Entwicklungsrahmen bzw. die zu erwartende Anzahl an Baufertigstellungen bis 2020 bei unveränderter Neubauintensität (Abbildung 34 sowie Häufigkeitsauswertung in Abbildung 35).

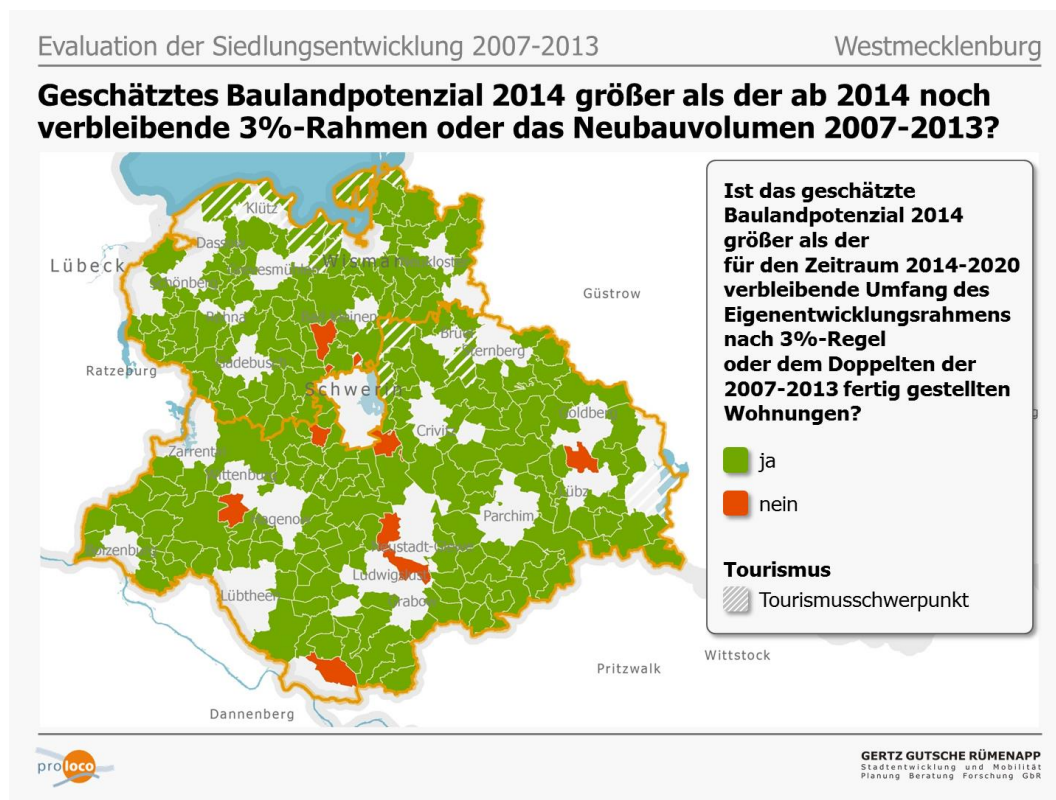


Abbildung 34 Vergleich des geschätzten Baulandpotenzials 2014 mit dem noch verbleibenden Rest des Eigenentwicklungsrahmens bis zum Jahr 2020 sowie den Neubauvolumen 2007-2013

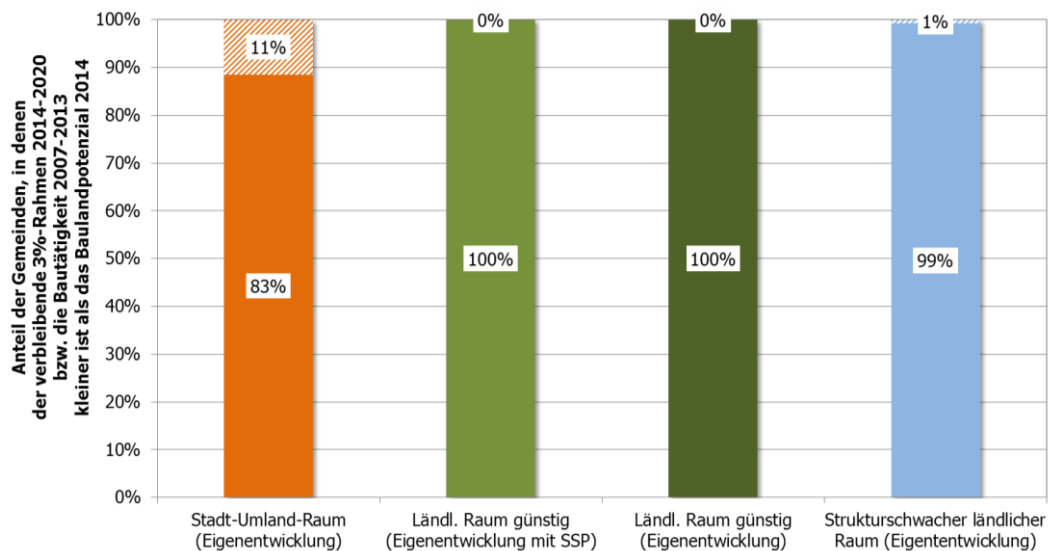


Abbildung 35 Anteil der Kommunen im jeweiligen Gemeindetyp, deren Baulandpotenzial 2014 größer ist als der für den Zeitraum 2014 bis 2020 noch verbleibende Eigenentwicklungsrahmen bzw. der Zahl der im Zeitraum 2007-2013 fertig gestellten Wohnungen (jeweils vollfarbig dargestellt, verbleibender Anteil schraffiert)

Wie bereits mehrfach angesprochen, entfaltet die 3%-Regel angesichts des geschaffenen Baurechts keine Wirkung auf die bereits vorhandenen Baulandpotenziale. Angesichts der erheblichen Größenordnung der Baulandpotenziale in den meisten Kommunen wären diese – eine entsprechende Aktivierungsstrategie vor Ort vorausgesetzt – somit in der Lage, ohne eine weitere Beteiligung des Amtes für Raumordnung den 3%-Entwicklungsrahmen deutlich zu überziehen.

Wie Abbildung 36 in einer Kartendarstellung verdeutlicht, gilt dies für Kommunen in fast allen Teilräumen der Planungsregion sowie in allen Gemeindetypen. Sehr viele Kommunen könnten nur mithilfe des bereits bestehenden Baurechts den 3%-Entwicklungsrahmen sogar um das zwei- bis fünffache überziehen.

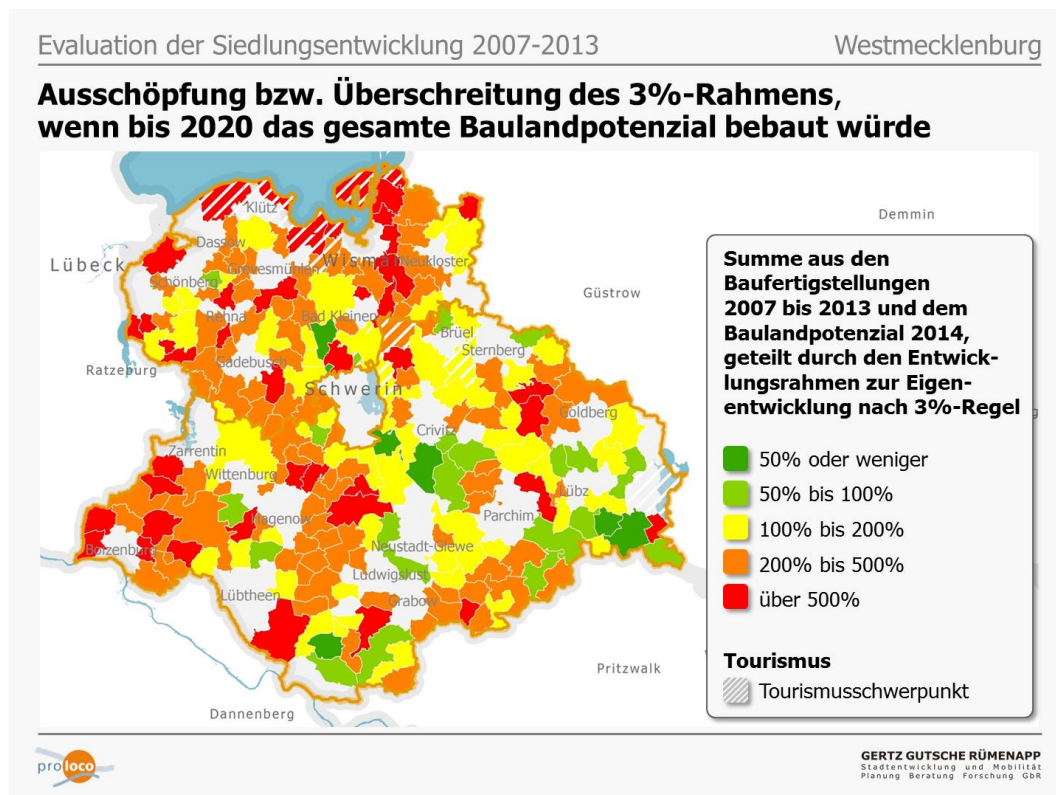


Abbildung 36 Rechnerischer Ausschöpfungs- bzw. Überziehungsgrad des 3%-Entwicklungsrahmens in den Kommunen mit Eigenentwicklung, falls diese die 2014 vorhandenen Baulandpotenziale bis 2020 vollständig nutzen (und darüber hinaus kein zusätzliches Baurecht mehr geschaffen wird)

Dieser Befund sollte nicht als eine Nichtwirksamkeit der aktuellen 3%-Regel verstanden werden, sondern vielmehr als eine weitere Bestätigung, dass im verbleibenden Regelungszeitraum 2014-2020 zusätzliches Baurecht über neue Bebauungspläne oder Satzungen nur noch in gut begründeten Ausnahmefällen in Gemeinden mit einer Beschränkung auf die Eigenentwicklung geschaffen bzw. genehmigt werden sollte.

Vielmehr sollten die zur Neige gehenden 3%-Rahmen vieler Kommunen dazu genutzt werden, die Gemeinden zu einer stärkeren Aktivierung der bereits vorhandenen Baulandpotenziale vor Ort zu motiviert. Hierbei sollten sie durch entsprechende Instrumente (Baulückenkataster, Eigentümeransprache, Folgekostenbetrachtungen, ...) durch die regionalen Institutionen und die Landkreise unterstützt werden.

4 Kleinräumige Auswertung der Wohnbauflächen Siedlungstätigkeit in den nicht zentralen Orten

4.1 Standortbewertung anhand der Infrastrukturerreichbarkeit

Sowohl die Baufertigstellungsstatistik als auch die auf ihr beruhende 3%-Regel arbeiten auf Gemeindeebene. Das bedeutet, dass sie keine Aussagen zu den gewünschten bzw. realisierten Standorten von Wohnungsneubauten innerhalb des jeweiligen Gemeindegebietes treffen.

Viele im Rahmen des RREP formulierte Zielsetzungen zur Siedlungsentwicklung in Westmecklenburg beziehen sich aber auch auf Standorteigenschaften, die deutlich kleinräumiger als die Frage sind, in welcher Gemeinde wie viel Wohnungsbau stattfinden soll. So wird im Abschnitt 4.1 des RREP das Ziel formuliert, gewachsene Siedlungsstrukturen zu erhalten und weiterzuentwickeln sowie der Innenentwicklung einen deutlichen Vorrang vor der Außenentwicklung einzuräumen. Zudem macht die demografische Entwicklung eine immer stärkere Verzahnung von Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung notwendig. Für die praktische Umsetzung dieser Ziele sind Regelungen und Messgrößen auf der Maßstabebene der Gemeinden jedoch zu grob.

Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen der vorliegenden Studie ein weiterer Analyseschritt durchgeführt, der auf der Maßstabebene der Einzelgebäude ansetzt. Ausgangsbasis ist der in Abbildung 37 als Karte dargestellte amtliche Datensatz der Hauskoordinaten. Dieser wurde freundlicherweise für die Jahre 2006, 2007, 2010 und 2014 durch das Amt für innere Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern zum Zweck der nachstehenden Auswertungen zur Verfügung gestellt.

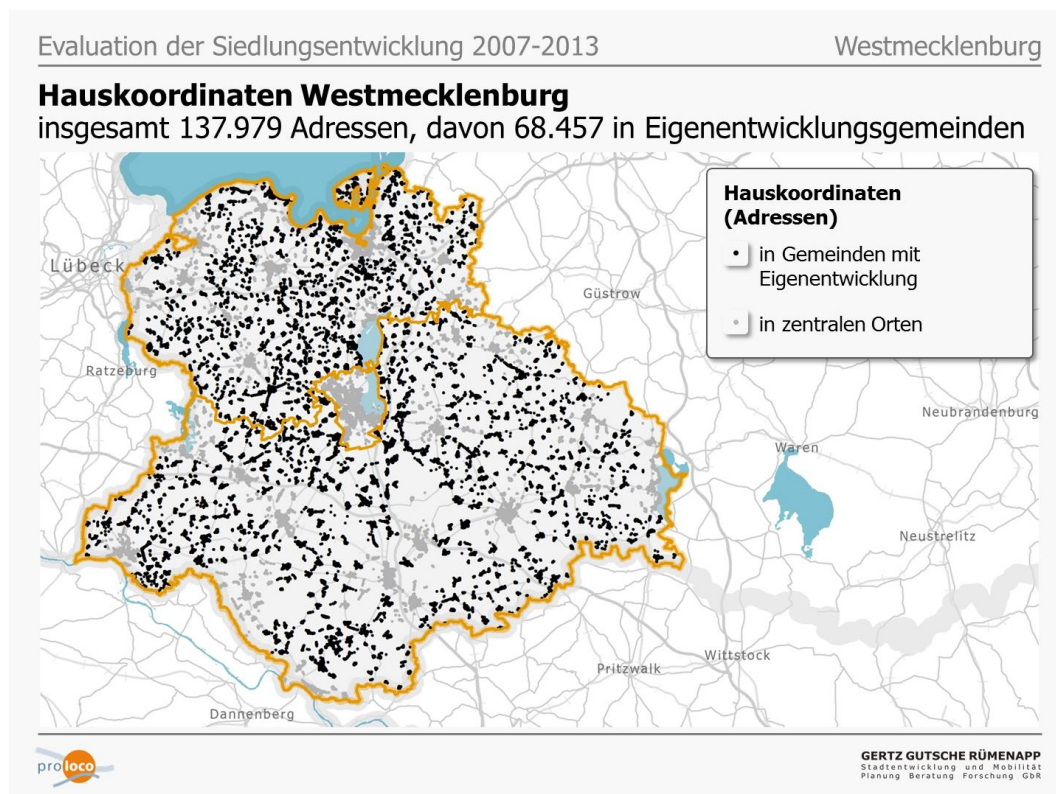


Abbildung 37 Amtlicher Datensatz der Hauskoordinaten 2014 für den Raum der Planungsregion Westmecklenburg

Für das Jahr 2014 (Stand: April 2014) umfasst dieser Datensatz 137.979 Hauskoordinaten, 68.457 davon in Gemeinden mit Eigenentwicklung. Letztere sind in Abbildung 37 schwarz eingefärbt.

Für jede dieser Hauskoordinaten, die jeweils als ein Standort interpretiert werden, wurde eine Bewertung der Lagegunst durchgeführt. Dabei wurde gemessen, in welchem Abstand sich wichtige Einrichtungen der sozialen Infrastruktur befinden und wie gut die Anbindung mit dem ÖPNV ist.

Dazu wurde zunächst für jede einzelne Adresse ermittelt, wie weit

- der nächste Haus- oder Facharzt,
- die nächste Kindertagesstätte,
- der nächste Nahversorgungsladen,
- die nächste Pflegeeinrichtung sowie
- die nächste Schule

entfernt ist. Grundlage dieser Entfernungsmessungen bildet ein elektronisches Routingnetz auf Basis von OpenStreetMap. Zusätzlich wurde für jede Adresse ermittelt, wie viele

- werktägliche Abfahrten im ÖPNV im Umkreis von 1.500 m

in den betreffenden Fahrplänen zu finden sind. Dazu wurden zunächst alle Haltestellen im genannten Umkreis aufgelistet und deren jeweilige Anzahl an Abfahrten aufsummiert. Haltestellen, die weiter als 500 m von der gerade betrachteten Hauskoordinate entfernt liegen, wurden dabei nur noch anteilig in der Summenbildung berücksichtigt. Die verwendete Entfernungsgewichtung beginnt bei 500 m mit einem Faktor von 1,0 und sinkt linear bis auf einen Wert von 0,0 bei einer Entfernung von 1.500 m.

Evaluation der Siedlungsentwicklung 2007-2013

Westmecklenburg

Bewertung der Nähe zu Infrastruktureinrichtungen
Bewertungsschema auf Basis der 20%-, 40%-, 60%- und 80%-Quantile

	4 Punkte	3 Punkte	2 Punkte	1 Punkt	0 Punkte
Entfernung zum nächsten Haus- oder Facharzt	bis 500m	bis 1.100m	bis 2.800m	bis 5.600m	über 5.600m
Entfernung zur nächsten Kindertagesstätte	bis 500m	bis 900m	bis 1.800m	bis 3.700m	über 3.700m
Entfernung zum nächsten Nahversorger	bis 400m	bis 900m	bis 2.600m	bis 5.700m	über 5.700m
Entfernung zur nächsten Pflegeeinrichtung	bis 500m	bis 1.300m	bis 3.400m	bis 6.400m	über 6.400m
Entfernung zur nächsten Schule	bis 600m	bis 1.400m	bis 3.300m	bis 6.100m	über 6.100m
Tägliche ÖPNV-Abfahrten im Umkreis von 1.500m (entf.-gewichtet)	bis 290 Abfahrten	bis 90 Abfahrten	bis 35 Abfahrten	bis 15 Abfahrten	unter 15 Abfahrten

 **pro loco**

GERTZ GUTSCHE RÜMENAPP
Stadtentwicklung und Mobilität
Planung Beratung Forschung GfK

Abbildung 38 Bewertungsschema zur Quantifizierung der Lagegunst aller Hauskoordinaten in der Planungsregion Westmecklenburg

Nachdem diese sechs Kennwerte (fünf Meterangaben und eine Anzahl Abfahrten) für jede der 137.979 Hauskoordinaten bestimmt waren, wurde für jede der sechs Messgrößen jeweils die 20%-, 40%-, 60%- und 80%-Quantilwerte über die Gesamtheit aller Hauskoordinaten in Westmecklenburg bestimmt. So beschreibt z.B. der 20%-Quantilwert für die Messgröße „Entfernung zum nächsten Haus- oder Facharzt“ die Meterentfernung, die von den 20% der am günstigsten gelegenen Häuser nicht überschritten werden muss, um zur jeweils nächstgelegenen Haus- oder Facharzt zu gelangen.

Aus den so spezifisch für die Planungsregion Westmecklenburg hergeleiteten Kennwerten wurde anschließend das in Abbildung 38 dargestellte Bewertungsschema zur Quantifizierung der Lagegunst jedes Einzelstandortes abgeleitet. Dabei wurden die zuvor bestimmten Quantilwerte als Schwellenwerte für eine Punktevergabe verwendet.

Für einen konkreten Standort (bzw. eine konkrete Hauskoordinate) kann nun die infrastrukturelle Lagegunst ermittelt werden, indem die Punkte für die sechs Bewertungskriterien aufaddiert werden. Im Ergebnis ergibt sich ein Gesamtwert an „Infrastrukturpunkten“, der zwischen 0 (für eine sehr periphere Lage) und 24 (für eine sehr zentrale Lage) liegen kann.

Führt man diese Bewertung für alle Hauskoordinaten in den Gemeinden mit Eigenentwicklung durch, so ergeben sich die in Abbildung 39 dargestellten Punktwerte der infrastrukturellen Lagegunst.

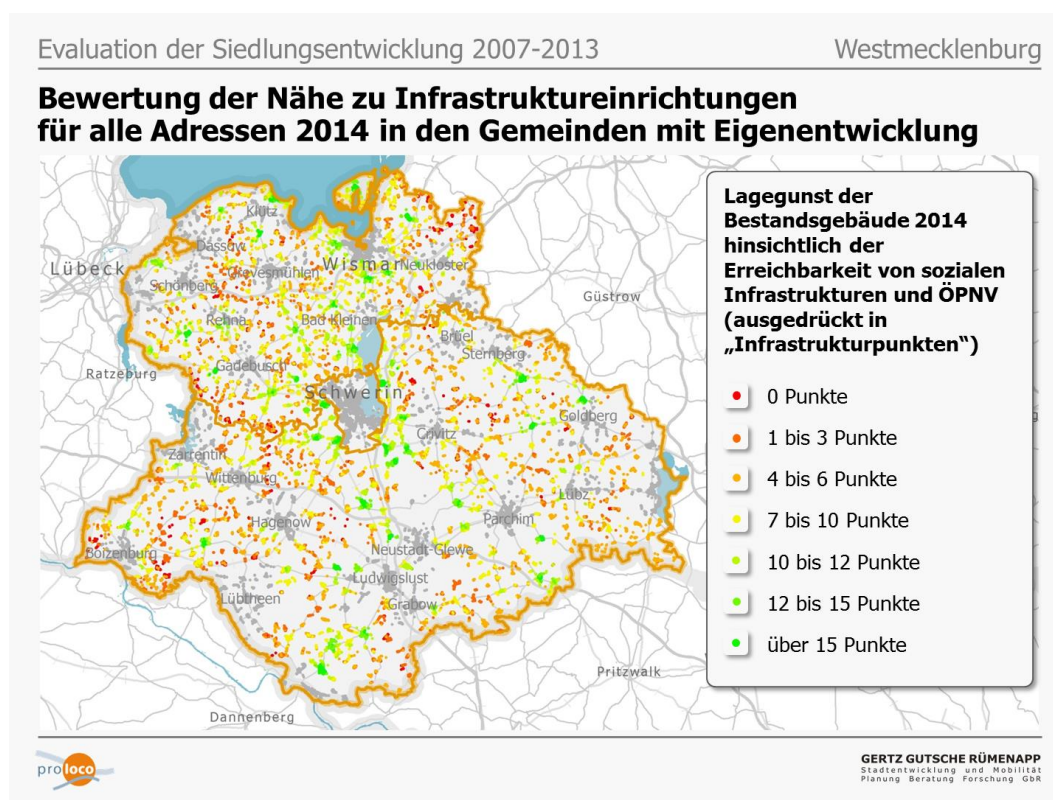


Abbildung 39 Quantifizierung der infrastrukturellen Lagegunst aller Hauskoordinaten; hier: in den Gemeinden mit Eigenentwicklung

Vergleicht man auf Basis dieser Karte die Häufigkeit des Auftretens unterschiedlicher Punktwerte innerhalb der neun in Abschnitt 3.1 gebildeten Gemeindetypen, so gelangt man zu der in Abbildung 40 wiedergegebene Auswertung.

Entsprechend der Siedlungsstruktur sowie der zentralörtlichen Funktion der Gemeinden unterscheidet sich die infrastrukturelle Lagegunst der Einzelstandorte (Hauskoordinaten) zwischen den Gemeindetypen erheblich. So sind Standorte mit einer geringen Punktezahl vor allem im ländlichen Raum zu finden. Im Gegensatz dazu überwiegen in den zentralen Orten Standorte mit hohen Punktzahlen und einer entsprechend besseren infrastrukturellen Ausstattung.

Im Mittelfeld liegen die beiden Gemeindetypen „Stadt-Umland-Raum (Eigenentwicklung)“ (orange Linie) sowie „Ländlicher Raum mit günstiger Wirtschaftsbasis (Eigenentwicklung, mit Siedlungsschwerpunkt)“ (mittelgrüne Linie). Interessanterweise ist die Nähe der Infrastruktureinrichtungen in den Gemeinden mit Siedlungsschwerpunkt im ländlichen Raum besser als in den Gemeinden mit Eigenentwicklung der Stadt-Umland-Räume.

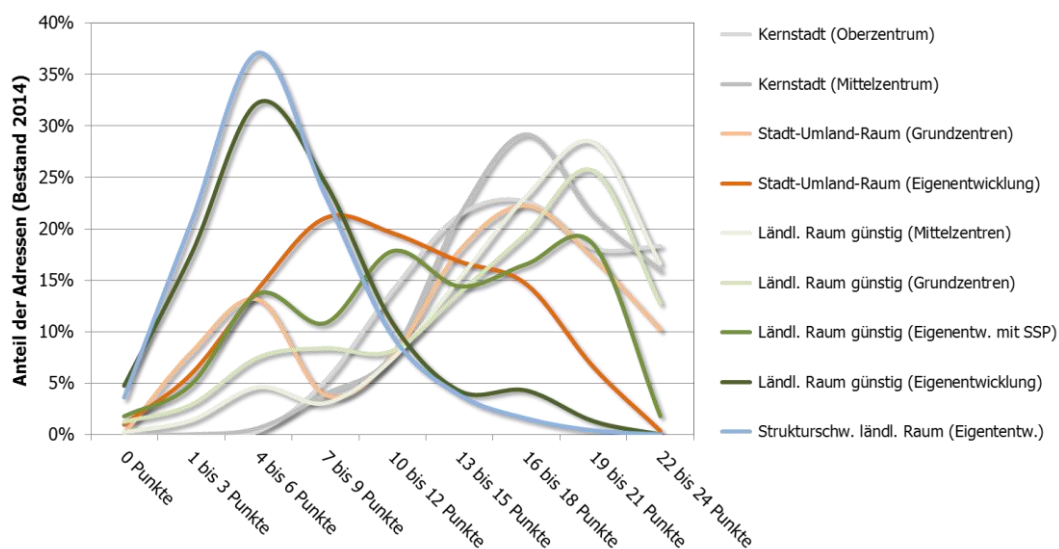


Abbildung 40 Häufigkeitsverteilung der quantifizierten Lagegunst in den neun Gemeindetypen

Dieser zuletzt genannte Unterschied wird in Abbildung 41 besonders deutlich, in der die vier Gemeindetypen mit Eigenentwicklung noch einmal gesondert dargestellt sind. Wie dargestellten Werte sind identisch mit der vorstehenden Abbildung 40.

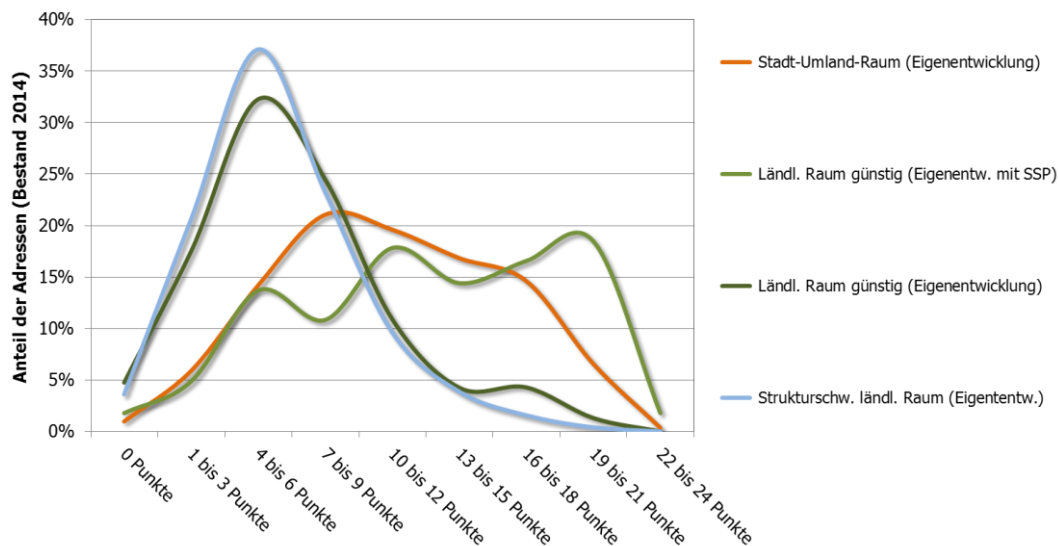


Abbildung 41 Häufigkeitsverteilung der quantifizierten Lagegunst in den vier Gemeindetypen mit Eigenentwicklung

4.2 Kleinräumige Erfassung der Neubautätigkeit

Ziel der im vorigen Abschnitt entwickelten Methodik zur Bewertung der infrastrukturellen Lagegunst von Einzelstandorten (Hauskoordinaten) ist vor allem eine kleinräumige Bewertung der im Betrachtungszeitraum 2007-2013 erfolgten Wohnungsbauentwicklung in der Planungsregion Nordwestmecklenburg. Da die Baufertigstellungsstatistik – wie bereits erwähnt – keine Aussage zur konkreten Lage der fertig gestellten Wohnungen macht, wurde für die Gemeinden mit Eigenentwicklung eine aufwändige Luftbildauswertung vorgenommen.

Dazu wurden in einem ersten Schritt unterschiedliche Stände (2006, 2007, 2010 sowie 2014) des bereits erwähnten Hauskoordinaten-Datensatzes miteinander verglichen. Dabei wurden die Hauskoordinaten bestimmt, die während des Betrachtungszeitraums, d.h. erst nach 2006, erstmalig im Datensatz auftauchen.

Diese Datensatzdifferenz kann jedoch aus zwei Gründen nicht mit dem Neubau gleichgesetzt werden. So befand sich zum einen der Datensatz der Hauskoordinaten insbesondere in den Anfangsjahren des Betrachtungszeitraums noch im Aufbau. Aus diesem Grunde wurde eine Reihe von Gemeinden und Ortsteilen erst 2007 (in Einzelfällen sogar noch später) erstmalig erfasst. Zum anderen sind aus den realen Neubauten im Betrachtungszeitraum noch alle nicht-wohnbaulichen Nutzungen herauszufiltern, da der Datensatz der Hauskoordinaten auch Gewerbeimmobilien sowie landwirtschaftliche Gebäude beinhaltet.

Durch die beschriebene Differenzbildung der Datensatzstände wurde daher zunächst ein Punktlayer mit potenziellen Neubaustandorten ermittelt, der in einem zweiten Schritt anhand händischer Luftbildauswertungen um Fehleinschätzungen aus dem ersten Arbeitsschritt bereinigt wurde. Bei der Identifizierung der Neubauobjekte wurde die Gesamtsumme der Baufertigstellungen in der jeweiligen Kommunen gemäß amtlicher Statistik als Randsumme berücksichtigt. Das Ergebnis dieser kleinräumigen Neubauerfassung zeigt Abbildung 42.

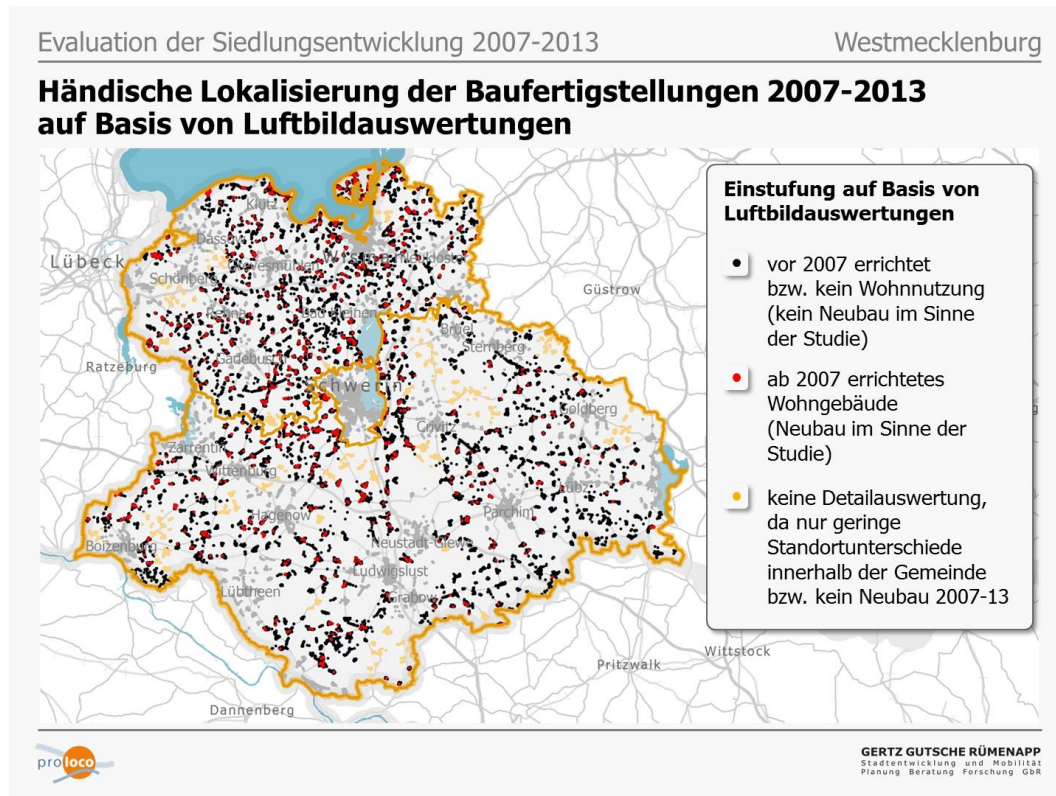


Abbildung 42 Räumliche Lage der Wohnungsneubauten 2007-2013 in der Planungsregion Westmecklenburg

4.3 Lagegunst der 2007 bis 2013 in den Gemeinden mit Eigenentwicklung neu gebauten Wohnungen

Verknüpft man die im Abschnitt 4.2 auf Ebene der Hauskoordinaten bestimmte Neubautätigkeit 2007-2013 mit der Bewertung der Lagegunst der Einzelhäuser aus Abschnitt 4.1, so lässt sich die infrastrukturelle Lagegunst der im Betrachtungszeitraum neu gebauten Wohnungen bestimmen. Diese lässt sich zudem mit der Lagegunst des gesamten Wohnungsbestandes vergleichen. Einen solchen Vergleich zeigt Abbildung 43.

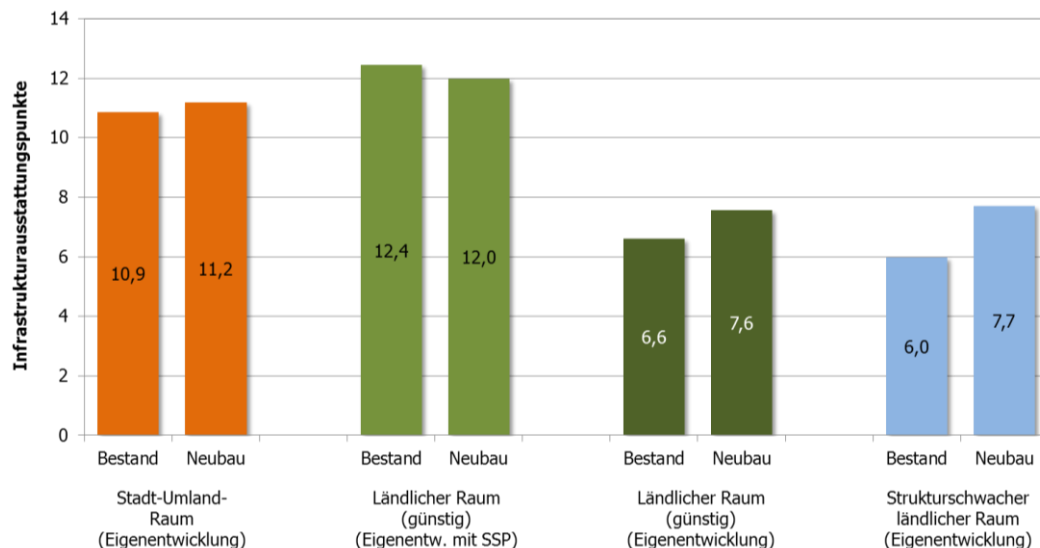


Abbildung 43 Vergleich der infrastrukturellen Lagegünstigkeit des Wohnungsneubaus 2007-2013 zwischen den vier Gemeindetypen mit Eigenentwicklung sowie dem jeweiligen Wohnungsbestand insgesamt

Dieser Vergleich macht deutlich, dass sich – wie schon beim Bestand (Abschnitt 4.1) – auch beim Wohnungsneubau 2007-2013 deutliche Unterschiede der infrastrukturellen Lagegünstigkeit zwischen den vier Gemeindetypen mit Eigenentwicklung zeigen.

Die im Mittel beste infrastrukturelle Ausstattung im Wohnungsneubau zeigt sich in den Eigenentwicklungsgemeinden mit Siedlungsschwerpunkt im ländlichen Raum mit günstiger Wirtschaftsbasis. Die zweitbeste infrastrukturelle Ausstattung findet sich in den Gemeinden mit Eigenentwicklung der Stadt-Umland-Räume. Eine deutlich schlechtere infrastrukturelle Ausstattung besitzen die Wohnungsneubauten in den Gemeinden mit Eigenentwicklung des ländlichen Raums mit günstiger Wirtschaftsbasis (ohne Siedlungsschwerpunkt) sowie des strukturschwachen ländlichen Raums.

Interessant ist dabei ein Vergleich der Lagegünstigkeit des realisierten Wohnungsneubaus 2007-2013 mit dem jeweiligen Wohnungsbestand im gleichen Gemeindetyp. So ist in den Gemeinden mit Eigenentwicklung sowohl des Stadt-Umland-Raums wie auch des ländlichen Raums (mit und ohne günstige Wirtschaftsbasis) die infrastrukturelle Lagegünstigkeit des Neubaus besser als die des Wohnungsbestandes insgesamt. Je schwächer das Ausgangsniveau des gesamten Wohnungsbestandes, desto größer fallen diese Unterschiede zwischen Neubau und Bestand aus. Liegt diese Differenz im Stadt-Umland-Raum (Eigenentwicklung) bei nur 0,3 Bewertungspunkten, so ist die infrastrukturelle Anbindung der Wohnungsneubauten im Gemeindetyp „Strukturschwacher ländlicher Raum (Eigenentwicklung)“ im Mittel um ganze 1,7 Bewertungspunkte besser als das Niveau des dortigen Wohnungsbestandes. Insbesondere im ländlichen Raum ist somit eine Orientierung der Neubaunachfrage auf die infrastrukturell besser ausgestatteten Standorte deutlich.

Im Vergleich dazu auffallend ist die gegenüber dem Wohnungsbestand etwas schlechtere infrastrukturelle Ausstattung der Wohnungsneubauten im Gemeindetyp „Ländlicher Raum mit günstiger Wirtschaftsbasis (Eigenentwicklung, mit Siedlungsschwerpunkt)“. Offensichtlich findet hier Wohnungsneubau nicht nur in den infrastrukturell begünstigten Hauptorten („Siedlungsschwerpunkten“) statt. Zwar haben die Wohnungsneubauten in diesem Gemeindetyp im Vergleich der vier Gemeindetypen mit Eigenentwicklung im Mittel immer noch die beste Infrastrukturausstattung. Es erscheint jedoch sinnvoll darüber nachzudenken, wie der Wohnungsbau in diesen Gemeinden stärker auf die Hauptorte konzentriert werden kann.

4.4 Bildung von Standorttypen für die Konzeptphase

Neben der eben dargestellten Analyse bestand das Ziel der kleinräumigen Bewertung der Lagegünstigkeit auch in der Bildung von Standardtypen („Lageklassen“) für die auf diesem Evaluationsbericht aufbauende Konzeptphase im Jahr 2015. Deren Ziel ist die Herleitung einer Regelung der Eigenentwicklung nach 2020.

Ein Vorschlag dazu findet sich in der nachstehenden Abbildung 44. Jeder vorhandene bzw. für die Zukunft denkbare Standort innerhalb der Planungsregion Westmecklenburg ließe sich nach dem dort dargestellten Schema einem von drei Ausstattungsstufen („Lageklassen“) zuordnen. Dazu wird zunächst nach dem in Abbildung 38 gezeigten Bewertungsschema die Anzahl der Ausstattungspunkte bestimmt. Diese Punktzahl wird anschließend in Abhängigkeit des Gemeindetyps nach der in Abbildung 44 gezeigten Systematik in eine Ausstattungsstufe („Lageklasse“) umgerechnet.

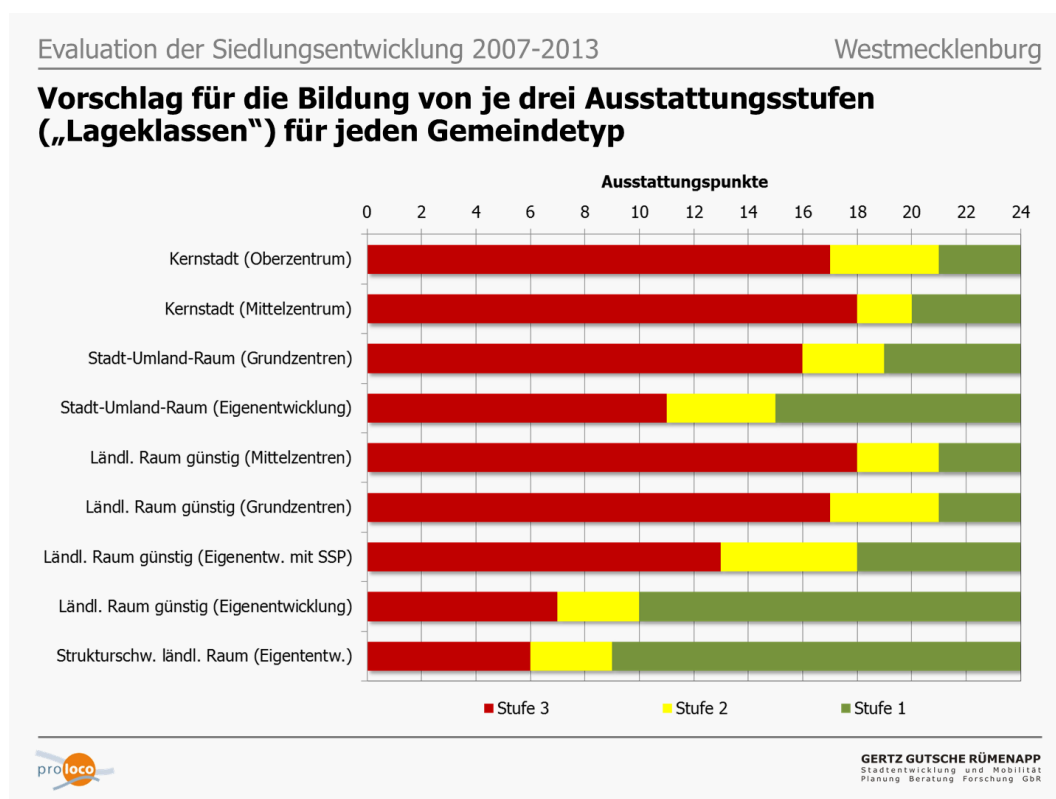


Abbildung 44 Vorgeslagene Bildung von jeweils drei infrastrukturellen Ausstattungsstufen, die als Lageklassen innerhalb der Gemeinden verwendet werden können

Die in Abbildung 44 gezeigten, zwischen den Gemeindetypen abweichenden Schwellenwerte für die Umrechnung der Infrastrukturpunkte in die Ausstattungsstufen trägt der unterschiedlichen Häufigkeitsverteilung in den einzelnen Gemeindetypen Rechnung. Diese wurde u.a. in Abbildung 40 und Abbildung 43 veranschaulicht.

Für die angestrebte Regelung des Eigenentwicklungsrahmens ab 2021 sind aus Abbildung 44 eigentlich nur die Schwellenwerte für die vier Gemeindetypen mit Eigenentwicklung notwendig. Für die beginnende Konzeptphase erschien es aber sinnvoll, diese für alle neun Gemeindetypen zu ermitteln.

Eine Anwendung der so definierten Lageklassen auf die Gemeinden mit Eigenentwicklung zeigt die nachfolgende Abbildung 45. In dieser wurden alle aktuellen Hauskoordinaten in Abhängigkeit des Gemeindetyps jeweils einer der drei Lageklassen zugeordnet.

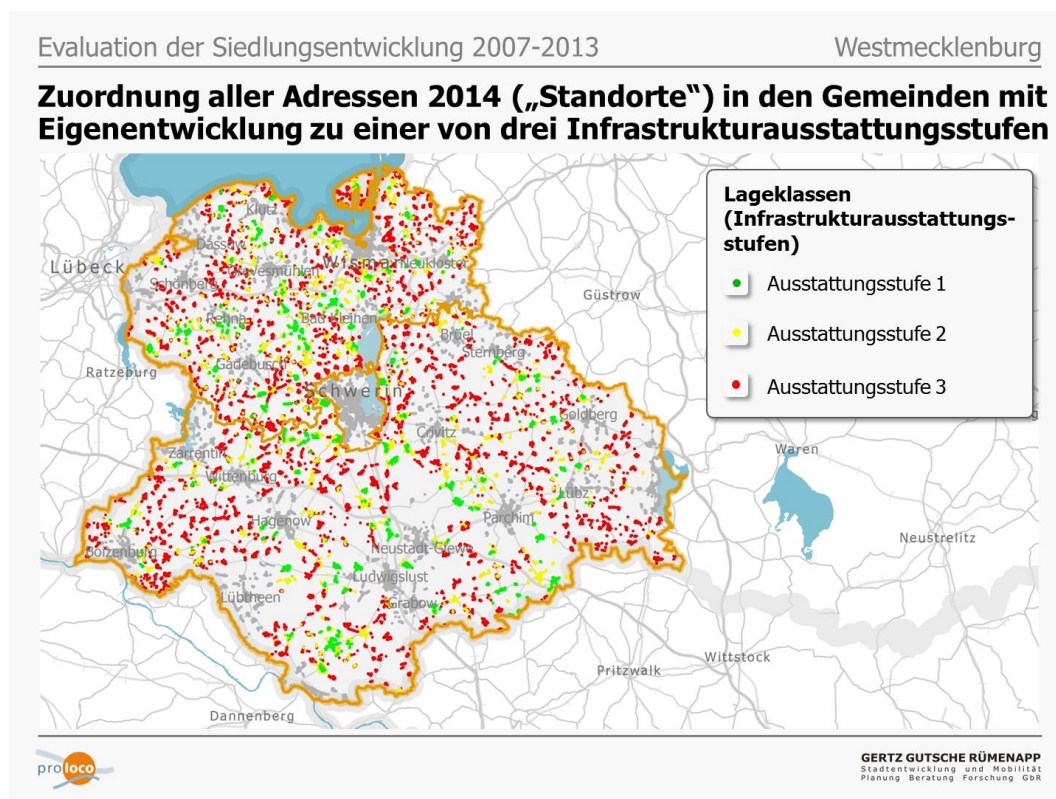


Abbildung 45 Anwendung der in Abbildung 44 definierten Lageklassen auf alle Hauskoordinaten in den Gemeinden mit Eigenentwicklung

Die beiden Schritte der vorgeschlagenen Methodik zur Bestimmung der Lageklasse (Abbildung 38 und Abbildung 44) können für jeden beliebigen Einzelstandort in kurzer Zeit und ohne technische Hilfsmittel durchgeführt werden. Ein solcher Einzelstandort kann z.B. ein seitens des Amtes für Raumordnung oder der Gemeinden zu bewertendes Neubauvorhaben sein.

Damit wäre es für die Zukunft denkbar, den Entwicklungsrahmen der Eigenentwicklung auch hinsichtlich der infrastrukturellen Lagegunst genauer zu differenzieren. Möglich wäre somit z.B. eine Regelung wie:

„Die Eigenentwicklung entspricht x% des Wohnungsbestandes des Jahres 201x. Die Hälfte davon ist in den Lageklassen 1 und 2 zu realisieren.“

5 Zusammenfassung

Die in den vorstehenden Kapiteln dokumentierten Analysen lassen sich zu den folgenden Punkten zusammenfassen. Die Verweise in Klammern beziehen sich auf die jeweiligen Detaildarstellungen in den Analysekapiteln.

Umfang der Neubautätigkeit

- In der Planungsregion Westmecklenburg werden pro Jahr und Einwohner deutlich mehr Wohnungen neu gebaut als im Bundes- und Landesschnitt. Eine sinnvolle Steuerung der Siedlungsentwicklung ist daher von großer Bedeutung. (2.3)
- Die Wohnungsbautätigkeit in der Stadt Schwerin und dem Landkreis Nordwestmecklenburg ist deutlich intensiver als die im Landkreis Ludwigslust-Parchim. In Letzterem ist hingegen die Abhängigkeit der Neubautätigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Lage merklich schwächer ausgeprägt. Die Wohnungsbautätigkeit in der Stadt Schwerin reagiert hingegen besonders sensibel auf gesamtwirtschaftliche Schwankungen. (2.2)
- In den letzten neun Jahren hat der Anteil der Wohnungen, die pro Jahr in Gebäuden mit drei oder mehr Wohnungen (d.h. nicht in Ein- und Zweifamilienhäusern) gebaut werden kontinuierlich zugenommen. Lag dieser Anteil 2005 noch bei 16% aller in der Planungsregion Westmecklenburg fertig gestellten Wohnungen, so wurden 2013 36% aller Wohnungen in Gebäuden mit drei oder mehr Wohnungen realisiert. (2.1)
- Im Zeitraum 2007-2013 entsprach die Anzahl der fertig gestellten Wohnungen etwa 2,6% des Wohnungsbestandes im Jahr 2005. Für den Gesamtzeitraum der Gültigkeit der aktuellen 3%-Regel (2007-2020) wird das Neubauvolumen in der Region Westmecklenburg somit voraussichtlich etwas über 5% des Wohnungsbestandes im Jahr 2005 entsprechen. (2.4)

Steuerungswirkung der 3%-Regel

- Das Gesamtvolumen der Neubautätigkeit 2007-2020 liegt mit den eben erwähnten 5% höher als die für die Eigenentwicklung angesetzten 3% des Wohnungsbestandes 2005. Bei konsequenter Anwendung der 3%-Regel bis zum Jahr 2020 wird somit voraussichtlich eine Lenkungswirkung in Richtung der zentralen Orte erreicht werden können. Dies gilt umso mehr, als nicht alle Eigenentwicklungsgemeinden ihren 3%-Rahmen vollständig ausschöpfen werden. (2.4 und 3.3)
- Im Zeitraum zwischen 2005 und 2013 hat der Anteil der in den zentralen Orten fertig gestellten Wohnungen relativ kontinuierlich zugenommen. Da die Wohnungsbautätigkeit in den zentralen Orten (und hier insbesondere in den größeren Städten) jedoch stärker mit der gesamtwirtschaftlichen Situation zu- und abnimmt als in den nicht zentralen Orten, ist der Umfang dieser Verschiebung in Richtung der zentralen Orte nicht genau quantifizierbar. Für den Zeitraum 2005-2013 liegt dieser in einer Größenordnung von etwa 5-8% des jährlichen Neubauvolumens in der Planungsregion Westmecklenburg. (3.2)
- Im gleichen Zeitraum (2005-2013) hat der Anteil der Gemeinden mit Eigenentwicklung am gesamten Neubauvolumen in Westmecklenburg abgenommen. Relativ kontinuierlich verlief dieser Rückgang für die Eigenentwicklungsgemeinden ohne Siedlungsschwerpunkt am Hauptort im Sinne des RREP (Punkt 3.3). Wurden 2005/2006 noch etwa 33% aller Wohnungen in diesen Gemeindetypen fertig gestellt, so lag dieser Anteil 2012/2013 bei 23-24%. Sehr schwankend – insbesondere in den letzten Jahren – verlief hingegen die Entwicklung des Neubauvolumens in den Eigenentwicklungsgemeinden mit Siedlungsschwerpunkt am Hauptort. Tendenziell ist aber auch

bei diesen ein Rückgang des Anteils am Gesamtvolumen der Neubautätigkeit in der Region Westmecklenburg zu erkennen. (3.2)

- 40 der 220 durch das RREP auf die Eigenentwicklung beschränkten Kommunen hatten bereits Ende 2013 ihren 3%-Rahmen ausgeschöpft oder überzogen. Dies entspricht 18% aller Eigenentwicklungsgemeinden. Bei 16 dieser Gemeinden lag die Überziehung Ende 2013 bei 10 oder mehr Wohneinheiten. Acht der Überziehungsgemeinden sind ausgewiesene Tourismusschwerpunkt. Vom Tourismus geprägten Gemeinden wurde in den letzten Jahren bereits durch das Amt für Raumordnung eine über die 3%-Rahmen hinausgehende Schaffung von Baurecht ermöglicht, um den von diesen Gemeinden artikulierten Bedarf an Ferienwohnungen decken zu können. (3.3)
- Überziehungsgemeinden finden sich in allen Raumkategorien. Größere Überziehungen konzentrieren sich jedoch in den Stadt-Umland-Räumen sowie den Tourismusschwerpunkten. (3.3)
- Die überwiegende Mehrzahl der Gemeinden in Westmecklenburg hatte bis zum Jahresende 2013 mehr als die Hälfte des 3%-Entwicklungsrahmen ausgeschöpft. Eine Fortsetzung der Neubauaktivitäten auf dem bisherigen Niveau würde in diesen Gemeinden somit zu einer – zum Teil deutlichen – Überziehung des 3%-Rahmen bis zum Jahr 2020 führen. Soll die Steuerungswirkung der 3%-Regel erhalten bleiben, so kommt deren konsequenter Anwendung bei der Genehmigung zusätzlicher Bebauungspläne und Satzung in den verbleibenden sieben Jahren 2014-2020 eine besondere Bedeutung zu. (3.3)
- Dies gilt umso mehr, als zunehmend mit dem Versuch von Kommunen mit einem ausgeschöpften 3%-Rahmen zu rechnen ist, Ausnahmeregelungen zu erwirken. Konnten die Kommunen in den Anfangsjahren der Gültigkeit der 3%-Regel noch auf bereits genehmigte Bebauungspläne aus der Zeit vor 2007 sowie auf einen noch völlig unausgeschöpften 3%-Rahmen zurückgreifen, so bekommen diese aktuell die restriktive Wirkung der 3%-Regel zunehmend zu spüren. (3.3)

Baulandpotenzial 2014 in den Gemeinden mit Eigenentwicklung

- Trotz der angesprochenen Restriktionen ist für die Mehrzahl der Eigenentwicklungskommunen zu konstatieren, dass in deren Gemeindegebieten noch ein erhebliches Baulandpotenzial vorhanden ist. Gemeint sind damit freie Bauplätze mit bestehendem Baurecht innerhalb rechtskräftiger Bebauungspläne oder Satzungen sowie an innerörtlichen Standorten, an denen nach §34 BauGB eine Baugenehmigung zu erteilen wäre. (3.4)
- Nach den Recherchen und Luftbilddauswertungen dieser Studie existiert in den 220 Gemeinden mit Eigenentwicklung aktuell ein Baulandpotenzial in einer Größenordnung von etwa 5.400 Wohneinheiten. 80-90 % aller Gemeinden in allen vier Gemeindetypen mit Eigenentwicklung wären rechnerisch in der Lage, ihren verbleibenden 3%-Rahmen vollständig auf diesen bereits vorhandenen Baulandpotenzialen zu realisieren. Bei den meisten der verbleibenden Kommunen übersteigt das vorhandene Baulandpotenzial die voraussichtliche Neubauaktivität 2014-2020. (3.4)
- Ein sehr großer Anteil der Kommunen mit Eigenentwicklung wäre rein rechnerisch in der Lage, mit dem vorhandenen Baurecht seinen 3%-Rahmen bis Ende 2020 um das zwei- bis fünffache zu überziehen, ohne dafür zusätzliches Baurecht schaffen zu müssen. (3.4)

Infrastrukturelle Lagegunst der Neubauten innerhalb der Gemeinden mit Eigenentwicklung

- Vergleicht man die im Zeitraum 2007-2013 realisierten Wohnungsneubauten hinsichtlich der kleinräumigen infrastrukturellen Lagegunst ihrer Standorte, so zeigen die Neubauten im Gemeindetypen „Ländlicher Raum mit günstiger Wirtschaftsbasis (Eigenentwicklung, mit Siedlungsschwerpunkt)“ innerhalb der vier Gemeindetypen mit Eigenentwicklung die beste infrastrukturelle Ausstattung. Die zweitbeste Lagegunst der Neubaustandorte findet sich im Mittel in den Eigenentwicklungsgemeinden der Stadt-Umland-Räume, die ungünstigste hingegen in den Eigenentwicklungsgemeinden des strukturschwachen ländlichen Raums. (4.3)
- Innerhalb des ländlichen Raumes ist jedoch eine deutliche Orientierung des Wohnungsneubaus am infrastrukturellen Ausstattungsgrad erkennbar. So ist die Lagegunst der Wohnungsneubauten hier deutlich besser als die mittlere Lagegunst des Wohnungsbestandes. Nicht vollständig genutzt werden hingegen die infrastrukturellen Lagegunstpotenziale in den Gemeinden mit Siedlungsschwerpunkt. Hier haben die Neubaustandorte im Mittel eine etwas schlechtere infrastrukturelle Lagegunst als der Wohnungsbestand. (4.3)
- Im Rahmen der Studie wurde ein Schema zur Bewertung der infrastrukturellen Lagegunst entwickelt, das ohne technische Hilfsmittel und mit geringem Zeitaufwand auf beliebige Standorte in der Planungsregion Westmecklenburg angewendet werden kann. Dies ermöglicht eine nachvollziehbare, zeitlich dynamische und gemeindetypabhängige Definition von Lageklassen innerhalb der Gemeindegebiete. (4.4)

Schlussfolgerungen

- Die 3%-Regel zur Handhabung der Eigenentwicklung kann einen wichtigen Beitrag zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in Westmecklenburg im Sinne der Zielsetzungen des RREP leisten. Im Analysezeitraum dieses Evaluationsberichtes zeigen viele Entwicklungen in die vom RREP und seiner 3%-Regel intendierte Richtung.
- Der hohe Anteil an Kommunen, die ihren Entwicklungsrahmen bereits ausgeschöpft haben oder in Kürze ausgeschöpft haben werden, zeigt jedoch, wie wichtig es ist, sich auch in den kommenden Jahren möglichst stringent an der 3%-Regel zu orientieren. Der Schaffung zusätzlichen Baurechts sollte nur noch in begründeten Ausnahmefällen, einem entsprechenden verbleibenden 3%-Restrahmen sowie geringen oder nachweislich kaum aktivierbaren Baulandpotenzialen zugestimmt werden.
- Letzteres gilt umso mehr angesichts der erheblichen Baulandpotenziale in den Kommunen. Die Restriktionen der 3%-Regel sollten genutzt werden, die Kommunen für eine noch stärkere Aktivierung dieser Baulandpotenziale zu gewinnen. Die Frage, welche Hilfsmittel und Unterstützungsleistungen ihnen dafür zur Verfügung gestellt werden können, sollte eine der Schwerpunkte der Konzeptphase des Siedlungsentwicklungskonzepts sein.
- Zu prüfen wäre zudem, ob für den Zeitraum nach 2020 eine stärkere Orientierung der Siedlungsentwicklung auf die infrastrukturell besser ausgestatteten Ortsteile innerhalb der Gemeinden erreicht werden kann. Dazu könnten z.B. Differenzierungen nach den entwickelten Lageklassen in die Regelungen zur Eigenentwicklung aufgenommen werden.
- In der Konzeptphase sollte zudem geprüft werden, wie das infrastrukturellen Lagegunstpotenzial der Hauptorte innerhalb der Eigenentwicklungsgemeinden mit Siedlungsschwerpunkt noch besser genutzt werden kann.