



## Handreichung für Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion für die Wohnbauflächenentwicklung

### 1. Anlass zur Handreichung

Westmecklenburg ist eine der flächenmäßig größten Planungsregionen Deutschlands. Sie setzt sich aus einem Oberzentrum, fünf Mittelzentren, 22 Grundzentren sowie 220 Gemeinden zusammen. Die rund 460.000 Einwohner verteilen sich wie folgt auf die Region: ca. 92.000 Einwohner im Oberzentrum in der Landeshauptstadt Schwerin, ca. 95.000 Einwohner in den Mittelzentren, ca. 106.000 Einwohner in den Grundzentren und ca. 167.000 Einwohner in den Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion. Somit leben etwa 65 % der Einwohner Westmecklenburg in den zentralen Orten und circa 35 % in den Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion. (Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2015): Bevölkerung am 31.12. nach Gemeinden und Kreisen).

Im Ergebnis der landesplanerischen Stellungnahmen zur Wohnbauflächenentwicklung wurde bei 40 Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion festgestellt, dass sie ihren Eigenbedarfsrahmen von 3 % gemäß Programmsatz 4.1 (3) des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Westmecklenburg (RREP WM) bis 2020 bereits 2013 überschritten haben (gertz gutsche rümenapp (2014): Evaluation der wohnbaulichen Siedlungsentwicklung in der Planungsregion Westmecklenburg im Zeitraum 2007-2013 mit Blick auf das Ziel der Eigenentwicklung in den nicht zentralen Gemeinden. S. 19.).

Vor diesem Hintergrund hat der Regionale Planungsverband Westmecklenburg 2014 das Konzept zur Sicherung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung für den Teilbereich Wohnen in der Region Westmecklenburg für 2020 bis 2030 in Auftrag gegeben. Ziel des Gutachtens ist die Evaluierung der Wohnbauflächenentwicklung insbesondere der „Einhaltung“ der 3 %-Eigenbedarfsregelung für nicht zentrale Orte gemäß RREP WM. Darauf aufbauend sollen Vorschläge zum künftigen Regelungsbedarf ab 2020 (Beibehaltung der Regelung; Veränderung der Regelung etc.) aufgezeigt werden.

### 2. Aktuelle Erfordernisse bei der Wohnbauflächenentwicklung

Bewertungsgrundlage für die Wohnbauflächenentwicklung in Westmecklenburg ist der Programmsatz 4.1 (3)<sup>1</sup> als Ziel der Raumordnung im Kapitel 4.1 Siedlungsentwicklung des RREP WM.

Für die Gemeinden ist die Wohnbauflächenentwicklung auf den Eigenbedarf der ortsansässigen Wohnbevölkerung<sup>2</sup> auszurichten. Der Eigenbedarf für nicht Zentrale Orte wird in der Begründung zum Programmsatz 4.1 (3)<sup>3</sup> mit 3 % definiert. In Gemeinden der beiden Stadt-Umland-Räume Schwerin und Wismar und in Siedlungsschwerpunkten ist bei Nachweisführung eine Entwicklung bis zu 6 % möglich (vgl. Abb. 1 und Anhang 1). Da die Begründung nicht verbindlich ist, stellen die genannten Eigenbedarfsregelungen einen Orientierungsrahmen dar.

<sup>1</sup> „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. (Z)“

<sup>2</sup> Der Eigenbedarf für die ortsansässige Bevölkerung resultiert aus dem Bedarf für die Verbesserung der Wohnverhältnisse, aus dem Ersatzbedarf für die Abgänge von Altbauwohnungen bzw. durch Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen, aus dem Nachholbedarf für steigenden Wohnflächenkonsum und aus der Haushaltsnachfrage.

<sup>3</sup> Hatte eine Gemeinde im Jahr 2005 500 Wohnungen, beträgt der zulässige Eigenbedarf 2007-2020 15 Wohnungen.

Raumkategorie	Kernstadt		Stadt-Umland-Raum		Ländlicher Raum mit günstiger Wirtschaftsbasis				Struktur-schwacher ländlicher Raum
	Ober-zentrum	Mittel-zentrum	Grund-zentrum	keine	Mittel-zentrum	Grund-zentrum	Siedlungs-schwer-punkt (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 1: Gemeindetypen auf Basis der Festlegung des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Westmecklenburg. Quelle: gertz gutsche rümenapp (2014): Evaluation der wohnbaulichen Siedlungsentwicklung in der Planungsregion Westmecklenburg im Zeitraum 2007-2013 mit Blick auf das Ziel der Eigenentwicklung in den nicht zentralen Gemeinden. S. 10.

Inhaltlich wird die bestehende Regelung zum Eigenbedarf mit dem Zentrale-Orte-Prinzip der Raumordnung begründet: Attraktive und leistungsfähige Städte können nur erhalten werden, wenn die Abwanderung in dem näheren und weiteren Umland gedämpft wird.

### 3. Ergebnisse der Evaluation der Wohnbauflächenentwicklung von 2007-2013

Die Evaluation zur wohnbaulichen Entwicklung in der Planungsregion Westmecklenburg für den Zeitraum 2007-2013 kommt zu folgenden Ergebnissen:

- 40 Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion (das entspricht 18 % aller Eigenentwicklungsgemeinden in Westmecklenburg) haben ihren Eigenbedarfsrahmen von 3 % bereits 2013 für den Zeitraum 2007-2020. Eine Überschreitung des Entwicklungsrahmens ist schwerpunktmäßig in touristisch geprägten Orten, in den Stadt-Umland-Räumen Schwerin, Wismar und Lübeck sowie entlang der Autobahnen

f Evaluation der Siedlungsentwicklung 2007-2013 Westmecklenburg

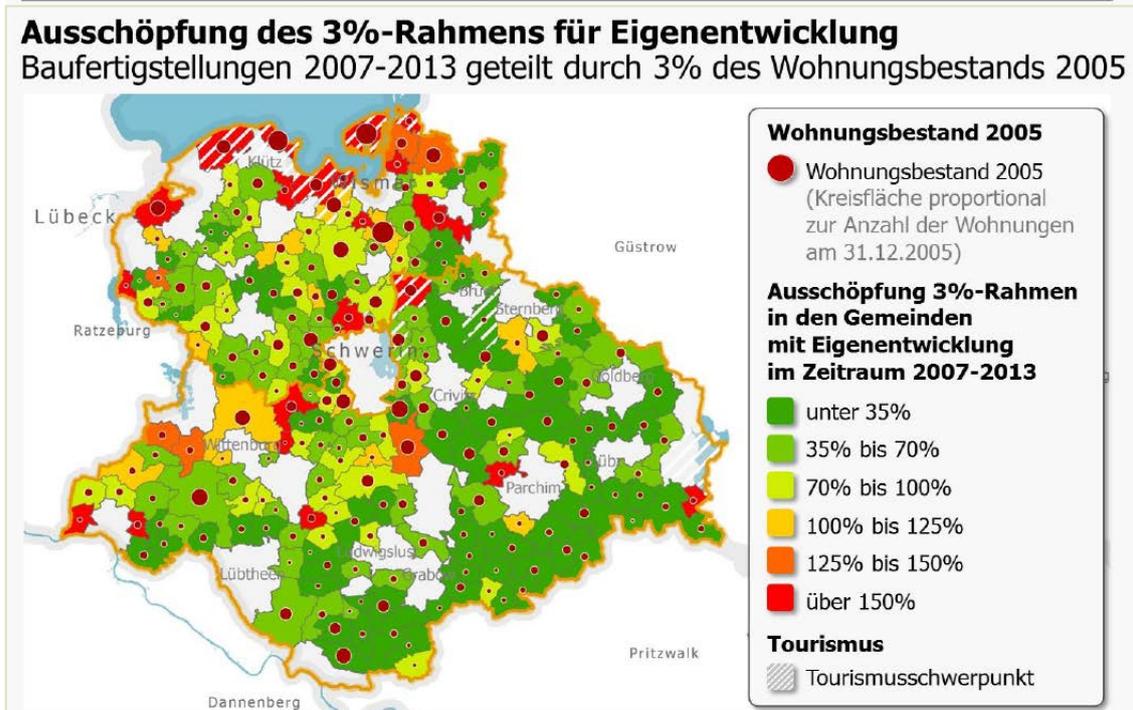


Abbildung 2: Anteil des 3%-Entwicklungsrahmens bis 2020, den die nicht zentralen Gemeinden bereits bis Ende 2013 durch Baufertigstellungen in Anspruch genommen haben, mit zusätzlicher Kennzeichnung der Tourismusschwerpunkte.

Quelle: gertz gutsche rümenapp (2014): Evaluation der wohnbaulichen Siedlungsentwicklung in der Planungsregion Westmecklenburg im Zeitraum 2007-2013 mit Blick auf das Ziel der Eigenentwicklung in den nicht zentralen Gemeinden. S. 19. Eigene Ergänzung.

- Unter Annahme einer linearen Trendfortschreibung der bisherigen Neubautätigkeit wird die Mehrzahl nicht Zentraler Orte ihren Eigenbedarfsrahmen bis Ende 2020 deutlich überschreiten (vgl. Abb. 3). Hierbei treten vor allem die Gemeinden in touristisch geprägten Orten wie entlang der Autobahnen in den Vordergrund.

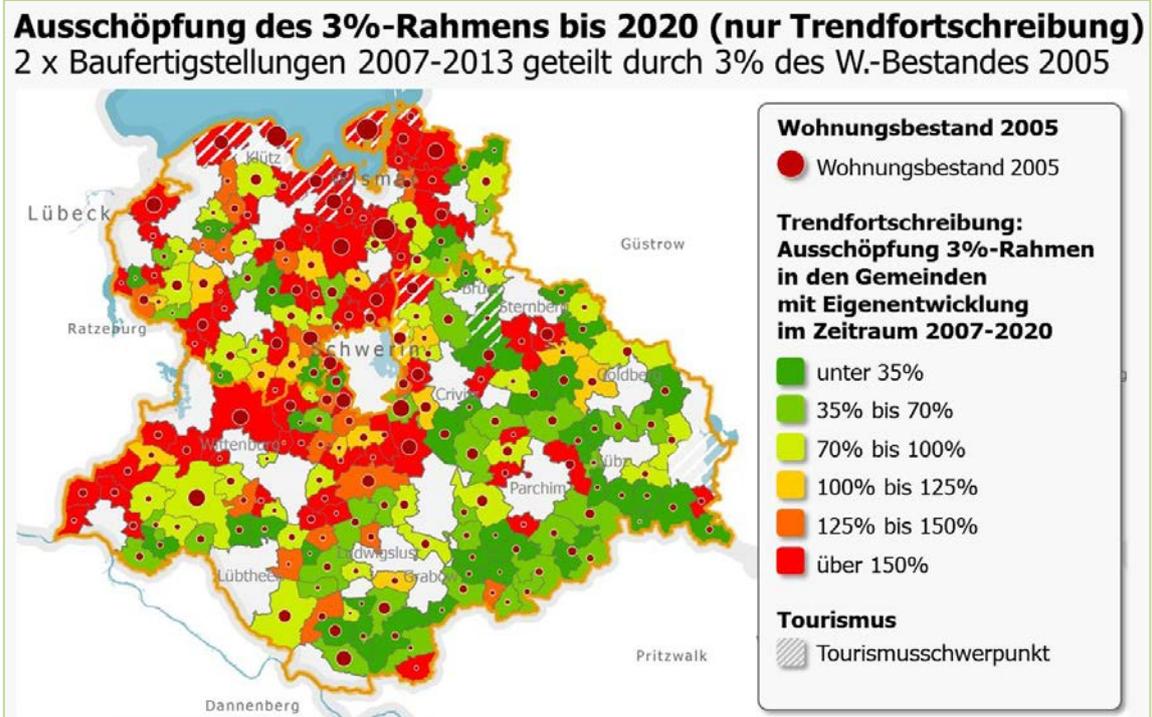


Abbildung 3: Rechnerischer Ausschöpfungsgrad Ende 2020 unter der Annahme, dass in den Gemeinden im Zeitraum 2014-2020 jeweils genauso viele Wohnungen gebaut werden wie im gleich langen Betrachtungszeitraum der Analyse (2007-2013).

Quelle: gertz gutsche rümenapp (2014): Evaluation der wohnbaulichen Siedlungsentwicklung in der Planungsregion West-mecklenburg im Zeitraum 2007-2013 mit Blick auf das Ziel der Eigenentwicklung in den nicht zentralen Gemeinden. S. 21.

- Die Mehrzahl der Gemeinden verfügen über Flächen mit bestehendem Baurecht für Wohnungsbau in bereits rechtskräftigen Bebauungsplänen, Satzungen oder Geltungsbereichen des § 34 BauGB. Diese Potenziale können einen großen Teil des Eigenbedarfs decken (siehe Abb. 4). Die Aktivierung dieser Flächenpotentiale gestaltet sich zu großen Teilen aufwändiger als die Ausweisung neuer Bauflächen am Ortsrand.

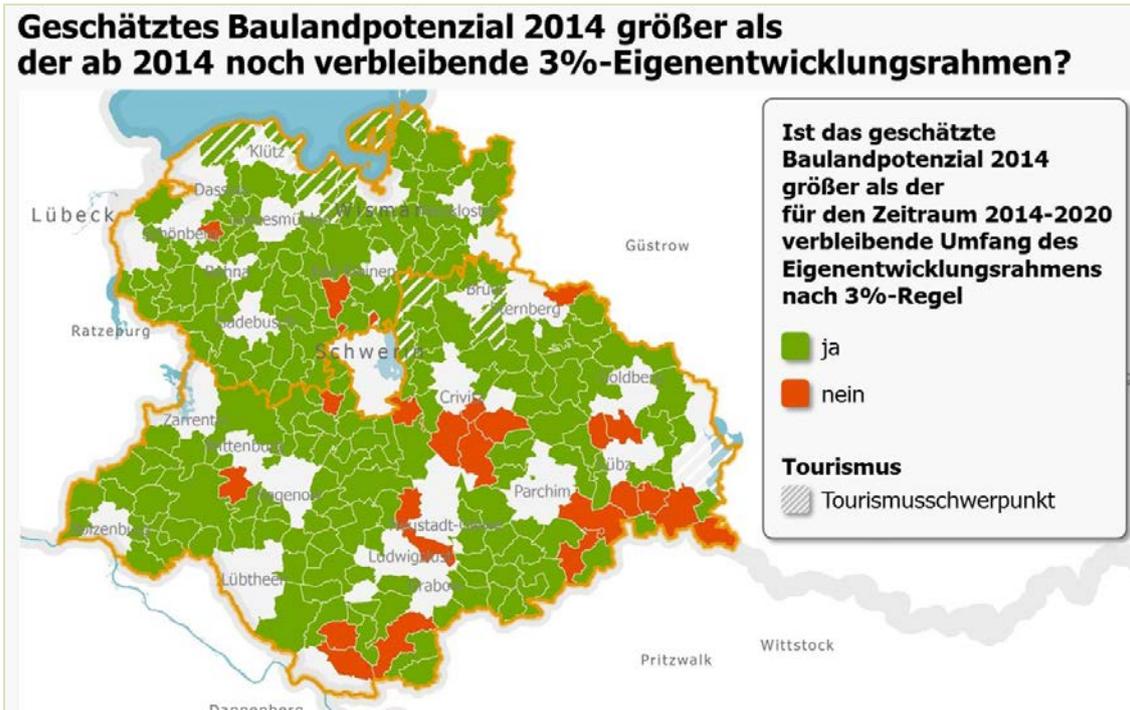


Abbildung 4: Vergleich des geschätzten Baulandpotenzials 2014 mit dem noch verbleibenden Rest des Eigenentwicklungsrahmens bis zum Jahr 2020.

Quelle: gertz gutsche rümenapp (2014): Evaluation der wohnbaulichen Siedlungsentwicklung in der Planungsregion West-mecklenburg im Zeitraum 2007-2013 mit Blick auf das Ziel der Eigenentwicklung in den nicht zentralen Gemeinden. S. 28.

#### 4. Siedlungsentwicklungskonzept 2021-2030

Mit dem Siedlungsentwicklungskonzept 2021-2030 soll die Wohnbauflächenentwicklung auch zukünftig auf die zentralen Orte konzentriert werden und in den Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion weiterhin die Eigenentwicklung im Vordergrund stehen.

Mit dem aktuellen Gutachten von Gertz Gutsche Rümenapp und pro loco Bremen wird ein Vorschlag zur Eigenbedarfsregelung für den Zeitraum 2021-2030 neu definiert.

Demnach soll der Neubau von Wohnungen einschließlich seniorenrechter bzw. barrierefreier Wohnräume vor allem an infrastrukturell gut ausgestatteten Standorten entwickelt werden. Der Tourismus soll in den entsprechenden Schwerpunkträumen nach RREP WM gefördert werden; dabei sollen Konflikte zwischen Ferienwohnungen und Dauerwohnen vermieden werden. Der Innenentwicklung soll ein deutlicher Vorrang vor der Außenentwicklung gegeben werden. Dazu sollen die Kommunen animiert werden, die vorhandenen Baulandpotenziale im Innenbereich so gut wie möglich zu aktivieren. Diesbezüglich beinhaltet die Fortschreibung des SEK eine

- differenzierte Betrachtung der einzelnen Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen nach Standortqualität,
- die Berechnung des Eigenbedarfs auf Basis der Einwohnerzahl (statt wie bislang nach WE) und
- die Umkehr der Nachweispflicht (im Bedarfsfall müssen Gemeinden ihre Lagegunst oder ihren Eigenbedarf nachweisen).

Das Gutachten für das Siedlungsentwicklungskonzept 2021-2030 wurde vom Vorstand am 09.09.2015 angenommen.



## 5. Vorschlag zum Umgang mit Planungen zur Wohnbauflächenentwicklung - Vorgehen ab 2016

Vor dem Hintergrund der im Gutachten evaluierten Ergebnisse wird im Siedlungsentwicklungskonzept eine Übergangsregelung vom jetzigen Zeitpunkt bis zum zukünftigen Entwicklungsrahmen ab 2021 vorgeschlagen. Die Übergangsregelung wurde vom Vorstand des Regionalen Planungsverbandes Westmecklenburg am 16.12.2015 (VS-10/15) beschlossen.

Danach sollen für Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion, deren Zahl fertiggestellter Wohneinheiten (WE) im Zeitraum 2007-2020 den 3%-Entwicklungsrahmen für die Wohnbauflächenentwicklung bis 2020 übersteigt, der zukünftige Entwicklungsrahmen (2021-2030) um je 0,5 WE pro zu viel fertig gestellter WE reduziert werden. Die Reduzierung setzt im zukünftigen Entwicklungsrahmen ab 2021 sofort ein und wird auf maximal 50 % des Entwicklungsrahmens begrenzt. Damit wird dem Ziel 4.1 (3) für die Wohnbauflächenentwicklung weiterhin Rechnung getragen.

Entsprechend der Ergebnisse weisen vor allem Gemeinden aufgrund ihrer Lagegunst (SUR), ihrer infrastrukturellen Ausstattung und ihrer Lage in touristisch geprägten Orten erhöhte Neubautätigkeiten auf und überschreiten ihren Entwicklungsrahmen.

Demnach wird die Übergangsregelung insbesondere in den Gemeinden zur Anwendung kommen, deren Umfang der Neubautätigkeit im Wohnungsbereich bereits 2013 oberhalb des Entwicklungsrahmens bis 2020 lag (40 Gemeinden). Zudem würden die Gemeinden betroffen, die von 2014 bis 2020 den gleichen Umfang der Neubautätigkeit im Wohnungsbereich realisieren würden.

Die Geschäftsstelle schlägt folgenden Umgang mit Planungen zur Wohnbauflächenentwicklung in den Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion vor (die Vorschläge stellen keine Alternativen dar):

### ▪ **Einzelfallbetrachtung:**

Im Zusammenhang mit der Standortqualität (Lage im Stadt-Umland-Raum, infrastrukturelle Ausstattung, Lage im Tourismusraum) der Gemeinden werden die einzelnen Gemeinden differenziert betrachtet, einzelfallorientiert untersucht und bewertet – unter Beachtung des Ziels 4.1 (3) Wohnbauflächenentwicklung.

### ▪ **Nachweis des Eigenbedarfs für den Wohnungsbau:**

Entsprechend des Programmsatzes 4.1 (3) ist die Wohnbauflächenentwicklung auf den Eigenbedarf der ortsansässigen Wohnbevölkerung<sup>4</sup> auszurichten.

Daher ist den Planungsunterlagen ein Nachweis zum Eigenbedarf (vgl. Anhang 2) beizufügen.

### ▪ **Übergangsregelung/ Anrechnung bis 2020 errichteter Wohneinheiten:**

Die bis einschließlich 2020 zu viel fertiggestellten Wohneinheiten in Gemeinden, die ihren aktuellen Entwicklungsrahmen vor 2020 überschreiten bzw. bereits überschritten haben, werden

- a) auf den zukünftigen Zeitraum ab 2021 angerechnet und
- b) von diesem Rahmen abgezogen.

<sup>4</sup> Der Eigenbedarf für die ortsansässige Bevölkerung resultiert aus dem Bedarf für die Verbesserung der Wohnverhältnisse, aus dem Ersatzbedarf für die Abgänge von Altbauwohnungen bzw. durch Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen, aus dem Nachholbedarf für steigenden Wohnflächenkonsum und aus der Haushaltsnachfrage.



Der zukünftige Orientierungsrahmen für 2021-2030 wird anhand der Testanwendung des Gutachters, basierend auf dem Einwohnerstand 31.12.2013, festgelegt.

Der Abzug wird dabei auf maximal 50 % des Entwicklungsrahmens von 2021-2030 begrenzt.

▪ **Stadt-Umland-Raum-Konzepte:**

Entsprechend des Programmsatzes 3.1.2 (2) als Ziel der Raumordnung im Kapitel 3.1.2 Stadt-Umland-Räume des Regionalen RREP WM gibt es im landesinternen Stadt-Umland-Raum einen besonderen Kooperations- und Abstimmungsbedarf. Mit einem Kooperations- und Abstimmungsprozess soll eine abgestimmte gemeinsame Entwicklung sichergestellt werden.

In der zweiten Stufe des Beteiligungsverfahrens zur Fortschreibung des Landesraumentwicklungsprogramms Mecklenburg-Vorpommern ist die interkommunale Abstimmung als Ziel der Raumordnung formuliert (Programmsatz 3.3.3 (4)). Hiernach sind die Stadt-Umland-Konzepte zu überprüfen und bei Bedarf weiter zu entwickeln.

Daher ist die Evaluierung und Weiterentwicklung der Konzepte für die Stadt-Umland-Räume Schwerin und Wismar für 2016 geplant. Zudem sollen in jährlichen Treffen die Konzepte analysiert werden.

**Anhang 1:****Begründung zum Ziel 4.1 (3) Wohnbauflächenentwicklung aus dem RREP WM 2011 (mit eigenen Unterstreichungen)**

Angesichts des Bevölkerungsrückgangs und ökonomischer Zwänge bei der Auslastung der Versorgungseinrichtungen und -netze einschließlich des Verkehrs ist die Konzentration des künftigen Wohnungsbaus an ausgewählten Schwerpunkorten eine objektive Notwendigkeit. Eine nachhaltige Siedlungsentwicklung für die Ansiedlung von Bevölkerung über den Eigenbedarf der ortsansässigen Bevölkerung hinaus soll deshalb entsprechend dem siedlungsstrukturellen Leitbild der dezentralen Konzentration nur noch in den Zentralen Orten, d. h. in der Regel in den Städten Westmecklenburgs erfolgen (vgl. Kapitel 3.2 RREP WM). Damit wird einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung mit verringerten Eingriffen in die Landschaft, kurzen Wegen und niedrigen Infrastrukturkosten Rechnung getragen. Gemeinden, die nicht als Zentralort eingestuft werden konnten, sollen sich im Rahmen ihres Eigenbedarfs entwickeln. Unter Eigenbedarf ist der Bauflächenbedarf der ortsansässigen Bevölkerung zu verstehen. Eine Wohnbauflächenentwicklung auf Kosten benachbarter Zentralorte für Wanderungsgewinne von außen soll damit ausgeschlossen werden. Der Eigenbedarf für die ortsansässige Bevölkerung resultiert aus dem Bedarf für die Verbesserung der Wohnverhältnisse, aus dem Ersatzbedarf für die Abgänge von Altbauwohnungen bzw. durch Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen, aus dem Nachholbedarf für steigenden Wohnflächenkonsum und aus der Haushaltsnachfrage. Der Flächenbedarf für Eigenentwicklung ist durch die Gemeinden nachzuweisen.

Das im Auftrag des Regionalen Planungsverbandes Westmecklenburg vom Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik Berlin erarbeitete Gutachten zur Bestimmung des Wohnungsbedarfs kommt zu dem Ergebnis, dass unter diesen Gesichtspunkten der Eigenbedarf für die ortsansässige Bevölkerung einer Gemeinde bis zum Jahr 2020 mit ca. 3% des Wohnungsbestandes (Stand 2005) anzusetzen ist. Eine Wohnungsbestandsentwicklung bis zu 6% kann bei gesonderter Nachweisführung den Gemeinden der Stadt-Umland-Räume Schwerin und Wismar sowie den ländlichen Siedlungsschwerpunkten zugestanden werden. Bestehende Baurechte bleiben davon unberührt. Sollte eine Gemeinde einen höheren Eigenbedarf plausibel nachweisen können, kann eine Bauflächenentwicklung abweichend von dem Basiswert von 3% durchaus möglich sein.

Die Begrenzung der Siedlungsentwicklung für die Gemeinden auf ihren Eigenbedarf trägt der bereits erfolgten Bedarfsabdeckung seit der Wiedervereinigung Rechnung. Hierbei kam es zu einer verstärkten Siedlungstätigkeit besonders in den Stadt-Umland-Bereichen der größeren Städte vor allem aufgrund der großen Nachfrage nach Eigenheimen. Das führte einerseits zu höheren Einwohnerverlusten vor allem in der Landeshauptstadt Schwerin und der Hansestadt Wismar, verbunden mit größeren Leerständen an Wohnungen und einer Nichtauslastung von Infrastruktur, während andererseits mit erheblichen Aufwendungen neue Standorte im Außenbereich der Umlandgemeinden erschlossen und versorgt werden mussten.



## Anhang 2:

### Ermittlungsansatz für den Eigenbedarf für den Wohnungsbau

Die konkrete Ermittlung des Eigenbedarfs für den Wohnungsbau erfolgt unter Beachtung der sozioökonomischen und bevölkerungsstrukturellen Rahmenbedingungen aus

- dem Neubaubedarf (steigender Wohnflächenbedarf, kleinere Haushalte, mehr Haushalte),
- dem Ersatzbedarf (Sanierungs- oder Modernisierungsmaßnahmen, durch Nutzungsänderung oder Zusammenlegungen abgehende Wohnungen),
- dem Nachholbedarf (Differenz zwischen dem bestehenden quantitativen und qualitativen Wohnungsbestand und Nachfrage der privaten Haushalte; steigender Wohnflächenkonsum) und
- dem Auflockerungsbedarf (steigende Ansprüchen der Bevölkerung nach Wohnflächen).

(Schwabedal, F. (2011): Das regionalplanerische Instrument Eigenentwicklung. S. 17-28. In: Raumforschung und Raumordnung 69.)