

Modellvorhaben der Raumordnung  
Themenschwerpunkt: Umstrukturierung statt Zuwachs

## Abschlussbericht

Nachhaltige Siedlungsentwicklung im  
Stadt - Umland Greifswald und Stralsund

vier

## Impressum

### Herausgeber:

Regionaler Planungsverband Vorpommern,  
Geschäftsstelle: Amt für Raumordnung und Landesplanung Vorpommern,  
Dezernat Regionalplanung  
Am Gorzberg, Haus 14; 17489 Greifswald  
Fon: 03834 – 558 218; Fax: 03834 – 558 301  
E-Mail: [poststelle@afrlvp.mv-regierung.de](mailto:poststelle@afrlvp.mv-regierung.de)

### Bearbeitung:

Arbeitsgemeinschaft **stadtraumprozess**

- **plusfünf** Gesellschaft für Stadtentwicklung und Kommunalberatung  
Dr.-Ing. Volker Zahn, Stadtplaner DASL, SRL, BDA  
Buchenweg 23, 23568 Lübeck  
Fon: 0451-30 80 858; Fax: 0451-39 77 550  
Email: [info@plusfuenf.de](mailto:info@plusfuenf.de)
- **ppp petersen pörksen partner**  
architekten + stadtplaner bda  
kanalstraße 52, 23552 Lübeck  
Fon: 0451-799 68-0; Fax: 0451-799 68-99  
Email: [info@ppp-architekten.de](mailto:info@ppp-architekten.de)
- **TGP Trüper Gondesen Partner**  
Landschaftsarchitekten BDLA  
An der Untertrave 17, 23552 Lübeck  
Fon: 0451-79 88 2-0; Fax: 0451-79 88 2-22  
Email: [info@tgp-la.de](mailto:info@tgp-la.de)

### Fotos & Abbildungen:

Doris Grondke **ppp**, Peter Hermanns **TGP**; Dr. Volker Zahn **plusfünf**

### Druck:

Druck & Grafikstudio Menne, Kanalstraße 68, 23552 Lübeck

Greifswald, August 2006



Modellvorhaben der Raumordnung (MoRo) ist ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Die Finanzierung des Modellvorhabens erfolgt durch das BBR



Auftraggeber für die Bearbeitung des Modellvorhabens der Raumordnung im Stadt-Umland von Greifswald und Stralsund ist der Regionale Planungsverband Vorpommern

**MORO**  
**Modellvorhaben der Raumordnung**

**Themenschwerpunkt: Umstrukturierung statt Zuwachs.**

**Nachhaltige Siedlungsentwicklung im Stadt-Umland Greifswald und Stralsund**

# **Abschlussbericht**

## Gliederung

### **1.0 Einleitung**

- 1.1 Ausgangslage
- 1.2 MORO Modellvorhaben der Raumordnung
- 1.3 Forschungsleitfragen des Bundes
- 1.4 Arbeitsansatz
- 1.5 Untersuchungsablauf
- 1.6 Ausgewählte Strukturdaten Stadt-Umland-Bereiche

### **2.0 Kooperationen und Projekte im Stadt-Umland**

- 2.1 Ausgangslage
- 2.2 Kooperationsfelder Stadt-Umland-Netze

### **3.0 Siedlungsflächenanalyse**

- 3.1 Datenlage und Raumordnungskataster
- 3.2 Siedlungsflächenreserven
- 3.3 Vereinfachte Flächenbedarfsabschätzungen
- 3.4 Entwicklungsszenarien Umlandgemeinden

### **4.0 Inanspruchnahme von Siedlungsflächenreserven**

- 4.1 Modelle

### **5.0 Ergebnisse MORO Vorpommern**

- 5.1 Werkstätten Siedlungsflächenreserven
- 5.2 Siedlungsflächenentwicklung Stadt-Umland Greifswald 2020
- 5.3 Siedlungsflächenentwicklung Stadt-Umland Stralsund 2020
- 5.4 Inanspruchnahme Siedlungsflächen 2020

### **6.0 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen**

- 6.1 Probleme einer nachhaltigen Flächenentwicklung in Vorpommern
- 6.2 Zielerreichung und Übertragbarkeit
- 6.3 Handlungsempfehlungen für Stadt-Umland-Bereiche

## Abbildungen

- Abb. 1 Siedlungsflächen und Bevölkerung Hansestädte 1992 - 2020
- Abb. 2 Übersicht Ablauf Modellvorhaben MORO
- Abb. 3 Beispielhafte Annahmen Szenario 2: „Moderater Rückgang“

## Tabellen

- Tab. 1 Siedlungsflächenreserven. Ergebnisse erste Aktualisierung Raumordnungskataster 2005
- Tab. 2 Voraussichtliche Siedlungsflächenreserven 2020
- Tab. 3 Ergebnisse Entwicklungsszenarien Umlandgemeinden
- Tab. 4 Ergebnisse Werkstattveranstaltungen Stadt-Umland Greifswald
- Tab. 5 Ergebnisse Werkstattveranstaltungen Stadt-Umland Stralsund
- Tab. 6 Einzelübersicht Werkstatteergebnisse Stadt-Umland Greifswald & Stralsund
- Tab. 7 Gesamtübersicht Ergebnisse Stadt-Umland-Kooperation Greifswald & Stralsund

## Literatur

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung:  
MORO-Informationen „Innovative Projekte zur Regionalentwicklung,  
Nr. 1-11/2004; 1/3-11/2005.

Hansestadt Greifswald:  
Integriertes Stadtentwicklungskonzept Greifswald (ISEK). Greifswald  
2001 und Fortschreibung 2005

Hansestadt Stralsund, Pestel Institut für Systemforschung, Hannover:  
Bevölkerungsentwicklung und Wohnungsbedarf in der Region Stralsund  
bis zum Jahre 2010. Stralsund 1999.

Hansestadt Stralsund:  
Integriertes Stadtentwicklungskonzept Hansestadt Stralsund (ISEK).  
Stralsund 2002

Heinz, Michael:  
Stadt-Umland-Region Greifswald: Zur interkommunalen Zusammenarbeit.  
In: Mecklenburg-Vorpommern: Tourismus im Blickfeld der Geographie.  
Greifswalder Beiträge zur Regional-, Freizeit- und Tourismusforschung.  
Band 10, Greifswald 1999, S. 127 – 145,

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung NRW:  
Orientierungswerte für die Infrastruktur in der Stadt- und Regionalplanung

Institut für Städtebau und Landesplanung der DASL:  
Orientierungswerte für die Städtebauliche Planung

Klüter, Helmut u. a.:  
Wirtschaftsatlas Vorpommern und Mecklenburgische Seenplatte.  
Schwerin 2005

Meyer, Johannes:  
Städtebau. Stuttgart 2003

Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern:  
Raumordnung in Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin 1999

Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern:  
Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern.  
Schwerin 2005

Müller/Korda:  
Städtebau. Stuttgart, Leipzig 1999

Regionaler Planungsverband Vorpommern: Regionales Raumordnungsprogramm Vorpommern. Greifswald 1998

Regionaler Planungsverband Vorpommern:  
10 Jahre Raumordnung in Vorpommern. Greifswald 2003

Rieger, Uwe:  
Die Stadt und ihre Umlandgemeinden. Möglichkeiten der vertraglichen Regelung. In: Kommunale Praxis, Nr. 6/1997, S. 166 - 168

Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern:  
Bevölkerung der Landkreise, kreisfreien Städte, amtsfreien Gemeinden und Gemeinden 31.12.2004.

Regionalisierung der Ergebnisse der 3. Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahre 2020, Schwerin, 2005

Statistisches Jahrbuch 2004. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in der Planungsregion Vorpommern, absolut, am Arbeitsort, nach Wirtschaftsabschnitten am 30.06.2003.

Statistische Berichte Wohnungswesen. Bestand an Wohngebäuden und Wohnungen (Fortschreibung 2004)

# Einleitung

## 1.1 Ausgangslage



Im Regionalen Raumordnungsprogramm Vorpommern sind die Hansestädte Greifswald und Stralsund als gemeinsames Oberzentrum der Planungsregion Vorpommern ausgewiesen. Die beiden kreisfreien Städte bilden mit ihren jeweiligen Umlandgemeinden die im Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern neu definierten Stadt-Umland-Räume. Greifswald und Stralsund sind die wirtschaftlichen Zentren Vorpommerns. Gleichzeitig stellen sie die größten Bildungs- und Forschungszentren der Region dar und halten wichtige kulturelle Einrichtungen von regionaler und überregionaler Bedeutung – auch für das Umland – vor.



Gemeinsame Oberzentren und Stadt-Umland-Bereiche Greifswald und Stralsund

Die beiden kreisfreien Hansestädte haben seit Anfang der 1990er Jahre einen erheblichen Teil ihrer Einwohner durch Wanderungsverluste verloren. Zum Ende des Jahres 2003 hatte die Hansestadt Greifswald noch etwa 52.800 Einwohner. Gegenüber 1993 ist das ein Rückgang von etwa 11.000 Personen (-17,3%). Allein in den Jahren 1993 bis 2000 sind jährlich bis zu 4.000 Personen aus Greifswald fortgezogen.

Ähnlich stellt sich die Situation für die Hansestadt Stralsund dar. Stralsund hatte Ende 2003 noch etwa 59.100 Einwohner. Das sind etwa 10.100 Personen weniger (-14,6%) als im Jahre 1993. Auch aus Stralsund sind zwischen 1993 und 2000 jährlich bis zu 3.500 Personen fortgezogen.

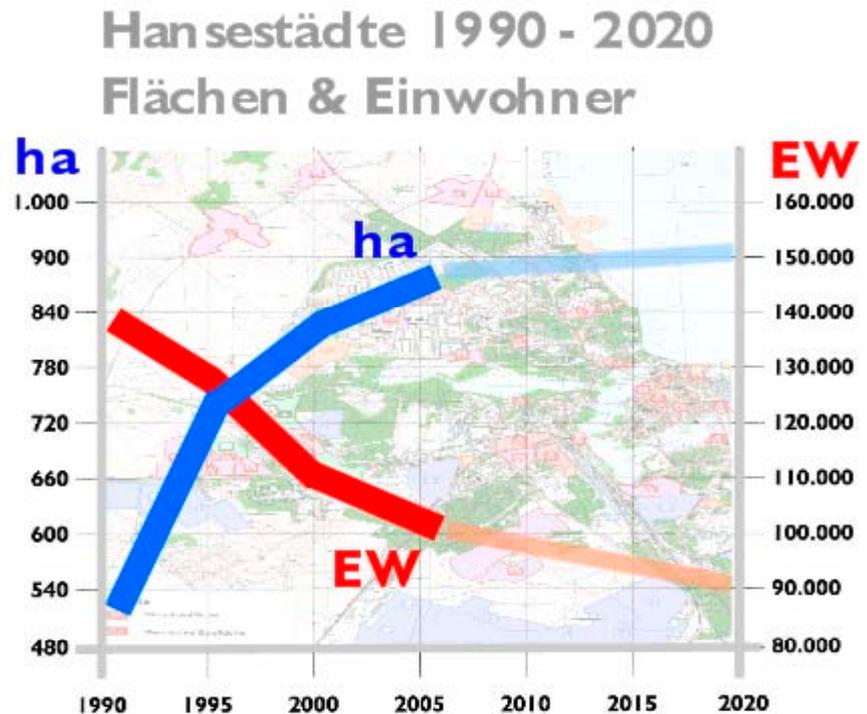
Eine differenzierte Betrachtung des Wanderungsverhaltens in den beiden Stadt-Umland-Bereichen lässt allerdings erkennen, dass zwischen den Verlusten in den beiden Hansestädten und dem Suburbanisierungsprozess im Umland von Greifswald und Stralsund direkte Ursachen-Wirkungs-Zusammenhänge bestehen: Den Wanderungsverlusten in den beiden Hansestädten von zusammen etwa 21.000 Einwohnern stehen im gleichen Zeitraum Wanderungsgewinne in den beiden zugehörigen Umlandbereichen von zusammen etwa 19.000 Personen gegenüber.<sup>1</sup>

Trotz der im Gesamtsaldo rückläufigen Einwohnerzahlen in den beiden Stadt-Umland-Bereichen ist seit Beginn der 1990er Jahre eine extensive Siedlungsflächenentwicklung zu verzeichnen. So hat – analog zum Umland – allein in den beiden Hansestädten zwischen 1992 und 2000 ein Flächenzuwachs von zusammen etwa 370 ha (+75%) stattgefunden<sup>2</sup>, in dessen Folge Siedlungsflächenreserven entstanden sind, für die es in den kommenden 1½ bis 2 Jahrzehnten keine realistischen Entwicklungsmöglichkeiten mehr geben wird.

Die folgende Grafik gibt einen vereinfachten Überblick über die Siedlungsflächen und Bevölkerungsentwicklung in den beiden Hansestädten Greifswald und Stralsund von 1992 bis 2005.

<sup>1</sup> Daten und Angaben entnommen aus dem Amtsblatt M-V, 2004, Seite 1079 ff. Ausschreibung des Regionalen Planungsverbandes Vorpommern  
<sup>2</sup> Eigene Erhebungen der Siedlungsflächenentwicklung 1992 – 2000 in den Hansestädten Greifswald und Stralsund

Abb.1: Siedlungsflächen und Bevölkerung Hansestädte 1992 - 2020



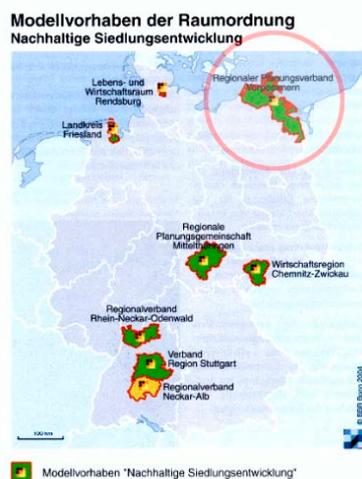
Die Erfahrungen in der Planungsregion Vorpommern zeigen, dass diesen Entwicklungen mit den traditionellen regionalplanerischen Instrumenten der Definition von Siedlungsschwerpunkten nur unzulänglich entgegengewirkt werden kann.

Verbunden mit den sehr engen funktionalen Verflechtungen zwischen den Oberzentren und ihrem Umland, den gegenläufigen Suburbanisierungsprozessen und den parallel verlaufenden, extensiven Siedlungsflächenzuwächsen besteht in den beiden Stadt-Umland-Bereichen künftig ein besonderer Kooperations- und Abstimmungsbedarf, der über die bisherigen Abstimmungserfordernisse und Kommunikationsformen hinaus gehen muss.

## 1.2 MORO Modellvorhaben der Raumordnung<sup>3</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen hat sich der Regionale Planungsverband Vorpommern (RPV) unter dem Leitthema „Umstrukturierung statt Zuwachs“ erfolgreich beim damaligen Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) um die Teil-

<sup>3</sup> Vergleiche dazu auch: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) MORO-Informationen 1, 11/2004, S. 4 ff.



Modellvorhaben Nachhaltige Siedlungsentwicklung im Bundesgebiet

nahme bzw. die Durchführung eines Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) beworben.

Das Modellvorhaben widmet sich vorrangig der interkommunalen Erarbeitung von regionalen Siedlungskonzepten und deren rechtsverbindlicher Umsetzung. Im MORO soll die kooperative, nachbarschaftliche Abstimmung zwischen den kreisfreien Städten Greifswald und Stralsund und ihren Umlandgemeinden durch konsensuale Erarbeitung von Entwicklungsstrategien für die Verortung und Menge zukünftiger Baulandausweisungen, die städtebauliche Innenentwicklungsquote und Flächennutzungen neu organisiert werden.

Eine Zielvereinbarung über die Senkung des Siedlungsflächenzuwachses bis 2020<sup>4</sup> wird angestrebt. Die Ergebnisse sollen zusätzlich durch Überführung in das Regionale Raumordnungsprogramm Vorpommern einen rechtsverbindlichen Rahmen erhalten.

Ziel des Modellvorhabens in Vorpommern ist es, beispielhafte Möglichkeiten für eine Gemeindegrenzen überschreitende Zusammenarbeit bei der Siedlungsflächenentwicklung zu erarbeiten. Dabei sollen innovative Projekte, Stadt-Umland-Konzepte, beispielhafte Strategien, Modelle etc. für eine erfolgreiche, Siedlungsflächen bezogene interkommunale Kooperation im Stadt-Umland von Greifswald und Stralsund entwickelt und erprobt werden.

Neben der Frage der Nachhaltigkeit soll aus Sicht des Regionalen Planungsverbandes Vorpommern zugleich versucht werden, bei den beteiligten Verwaltungen und politischen Gremien zwei Erkenntnisgewinne zu erzielen:

- Erstens sollen die Beteiligten in die Lage versetzt werden, gemeinsame Handlungsfelder für eine erfolgreiche interkommunale Kooperation selbst zu identifizieren und methodisch so aufzubereiten, dass sie auch nach Abschluss von MORO zeitnah, finanzierbar und praktikabel nutzbar sind und zu einer Optimierung der Siedlungsflächenentwicklung führen.
- Zweitens soll den Beteiligten durch den Kommunikationsprozess exemplarisch verdeutlicht werden, dass die kontinuierliche interkommunale Zusammenarbeit künftig ein unverzichtbares Instrument zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Stadt-Umland-Bereichen darstellt.

### 1.3 Forschungsleitfragen des Bundes<sup>5</sup>

Aus Sicht des Bundes geht es bei dem Modellvorhaben in Vorpommern um die Entwicklung kreativer, praktischer und akzeptabler Handlungsansätze, die dem weiteren Zuwachs der Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke entgegenwirken. Die dabei zu entwickelnden innovativen Handlungsansätze können konzeptioneller oder instrumenteller Natur sein. Vor dem Hintergrund einer generellen Bevölkerungsabnahme, Alterung und Internationalisierung der Bevölke-

<sup>4</sup> auf etwa 25% des Niveaus des Jahres 2001

<sup>5</sup> Vergleiche auch die Ausführungen des BMVBW im Zuwendungsbescheid an den Regionalen Planungsverband Vorpommern, 2004, Anlage 1

rung, gilt es für die räumliche Planung frühzeitig Anpassungsstrategien für eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung zu erarbeiten.

Das Forschungsinteresse des Bundes richtet sich dabei vor allem auf die Beantwortung von Forschungsleitfragen. Dazu gehören in Vorpommern unter anderem:

- Wie können im Planungsverfahren (gesamträumliche Planung) die Zunahmen der Siedlungs- und Verkehrsflächen gedämpft und die Belange der Freiraumsicherung stärker berücksichtigt werden?
- Was können planerische Instrumente (regionaler Flächennutzungsplan, Flächentausch, regionale Zielvereinbarungen, usw.) zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme beitragen?
- Welche planungsmethodischen Innovationen (z. B. Flächenbedarfsabschätzungen) können zu einer Ressourcen schonenden Siedlungsentwicklung beitragen?
- Welche neuen Organisationsformen können zu einer effizienten regionalen Zusammenarbeit beitragen? Welche Möglichkeiten eines regionalen Lastenausgleichs sind hierbei vorstellbar?

Aus Bundessicht besteht darüber hinaus ein besonderes Interesse an der Initiierung und Durchführung eines regionalen Diskursverfahrens zur Erarbeitung von Siedlungskonzepten. Dazu gehört unter anderem:

- Die Organisation eines regionalen Diskussions- oder Entwurfsprozesses über die instrumentellen Möglichkeiten zur Revitalisierung von Brachflächen, zur Mobilisierung von baulichen Innenentwicklungspotenzialen, zur Definition des künftigen Umfangs der Baulandausweisung und zur treffsicheren Begrenzung der baulichen Inanspruchnahme von Freiräumen.
- Die Überführung der Resultate der kooperativen Konzepte in Zielvereinbarungen, in denen sich die Vertragspartner zur Einhaltung der vereinbarten Ziele verpflichten.

#### **1.4 Arbeitsansatz**

Für die Bearbeitung des Modellvorhabens hat die beauftragte Arbeitsgemeinschaft **stadtraumprozess** einen konsequent am kommunalen Verwaltungsvollzug orientierten Arbeitsansatz verfolgt: Die Kooperationsfelder konzentrieren sich auf praktische, im Verwaltungsablauf operationalisierbare Möglichkeiten der Nutzung und Inanspruchnahme von Siedlungsflächen (z. B. Gewerbe und Wohnen) und, soweit dies im Rahmen einer erstmaligen interkommunalen Zusammenarbeit möglich ist, auf die Erledigung der damit verbundenen kommunalen Aufgaben.

Dieser praxis- und handlungsorientierte Arbeitsansatz wurde bewusst verfolgt. Er stützt sich auf das Wissen und die Erfahrungen, dass Veränderungen im interkommunalen Miteinander (insbesondere bei kleinen Verwaltungseinheiten) nur dann nachhaltig erzielbar sind, wenn sie ohne zusätzliches Personal innerhalb der üblichen Verwaltungsabläufe leistbar sind.

Eine der Grundvoraussetzungen für eine erfolgreiche Kooperation zwischen kommunalen Gebietskörperschaften ist ein offener, diskursiver, gleichwohl aber moderierter Kommunikationsprozess. Ein wichtiger Baustein für die Entwicklung gemeinsamer Themen, Projekte und Arbeitsfelder war daher die Arbeit in moderierten Workshops. Hier wurden Grundlagen abgestimmt, interkommunale Themenfelder bearbeitet, Ziele entwickelt und Vorgaben für die Arbeit der beauftragten Arbeitsgemeinschaft gemacht.

Die Workshops bauten methodisch und thematisch aufeinander auf. Die Ergebnisse stellten die Grundlage für die zwischen den Workshops befindlichen Arbeitsphasen der Arbeitsgemeinschaft dar. Ergänzend dazu wurden nach Bedarf weitere moderierte Werkstattveranstaltungen durchgeführt.

Die Diskussionen in den Workshops waren grundsätzlich offen; Querdenken war ausdrücklich erwünscht; Irrtümer waren jederzeit revidierbar. Die Arbeit war konsequent ergebnis- und handlungsorientiert; Aufgaben, Ziele, Fallbeispiele usw. wurden immer gemeinsam festgelegt.

Die interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen des Modellvorhabens wurde von Beginn an als diskursiver Prozess zwischen den lokalen Akteuren angelegt. Es ging darum, das vielfältige Wissen der Beteiligten aus Politik und Verwaltung zu aktivieren, ihre Erfahrungen, Vorschläge und Ideen vorbehaltlos aufzunehmen und zu prüfen. Es wurde von »unten nach oben« gearbeitet.

## **1.5 Untersuchungsablauf**

Die Entwicklung interkommunaler Konzepte und Projekte zur nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung und die Erprobung von Methoden, Strategien und Verfahren zu deren Umsetzung erfordern methodisch eine Kombination von analytischen, kommunikativen, konzeptionellen, beratenden und empfehlenden Arbeitsschritten. Zumal dann, wenn die Beteiligten erstmals seit ihrer kommunalen Eigenständigkeit den Versuch einer Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis starten und wenn es offensichtlich zwischen allen Gebietskörperschaften seit Jahren bestehende, teilweise erhebliche Interessengegensätze gibt.

Der Untersuchungsablauf war daher bestimmt durch einen Wechsel von gemeinsamen Workshops<sup>6</sup>, konzeptionellen Zwischenphasen und ergänzenden Werkstattveranstaltungen, den jeweiligen Ergebnisüberprüfungen, Zwischenpräsentationen und der Erarbeitung abschließender Empfehlungen. Alle Workshops und Werkstattveranstaltungen wurden dokumentiert. Der Untersuchungsablauf lässt sich in sechs Arbeitsschritten zusammenfassen:

- Bestandsaufnahme Stadt-Umland-Kooperation

---

<sup>6</sup> Zunächst zur Entwicklung einer Vertrauensbasis für die Zusammenarbeit, dann zur Festlegung von Themen, Projekten und Arbeitsschritten, zur Entwicklung von Konzepten und zur Vorbereitung und Herbeiführung von Entscheidungen über die jeweiligen Arbeitsergebnisse.

In einem ersten Arbeitsschritt erfolgte zunächst eine Bestandsaufnahme und Analyse der bisherigen Inhalte und Ergebnisse der interkommunalen Zusammenarbeit im Stadt-Umland von Greifswald und Stralsund. Dazu gehörte auch die Ermittlung möglicher Themenfelder für eine künftige interkommunale Zusammenarbeit.

- Entwicklung von Kooperationsthemen und -projekten

Aus den Ergebnissen wurden in einem zweiten Arbeitsschritt zunächst drei mögliche Themenfelder und sieben mögliche Projekte mit jeweils unterschiedlichem Siedlungsflächenbezug entwickelt, die sich für eine interkommunale Zusammenarbeit eignen könnten. Daraus wurden die Projekte mit dem größten Flächenbezug ausgewählt.

- Ermittlung und Analyse von Siedlungsflächenreserven

In einem dritten Arbeitsschritt erfolgte, bezogen auf die ausgewählten Projekte, eine Auswertung des Regionalen Raumordnungskatasters und darauf aufbauend eine Ermittlung und Analyse vorhandener Siedlungsflächenreserven in den Stadt-Umland-Bereichen. Zunächst wurden alle freien Gewerbe-, Misch-, Sonder- und Wohnbauflächenreserven untersucht. Im weiteren Verlauf konzentrierte sich die Bearbeitung nur noch auf die Gewerbe- und Wohnbauflächenreserven.

- Entwicklungsszenarien und Flächenbedarfe Umlandgemeinden

Ausgehend von den vorhandenen Siedlungsflächenreserven (Gewerbe und Wohnen) wurden in einem vierten Arbeitsschritt alternative Entwicklungsszenarien für die Umlandgemeinden von Greifswald und Stralsund erarbeitet. Die Notwendigkeit dazu ergab sich erst im laufenden Bearbeitungsverfahren. Ursachen waren die sehr mangelhafte Datensituation, das Fehlen von Gemeindeentwicklungs- oder Umlandplanungen und fehlende Prognosen für die Bevölkerungs-, Wohnungs- und Arbeitsplatzentwicklung im Umland. Die Ergebnisse der Szenarien bildeten die Grundlage für eine vereinfachte Flächenbedarfsanalyse für alle Umlandgemeinden der beiden Hansestädte bis zum Jahre 2020.

- Modelle zur Inanspruchnahme von Siedlungsflächenreserven

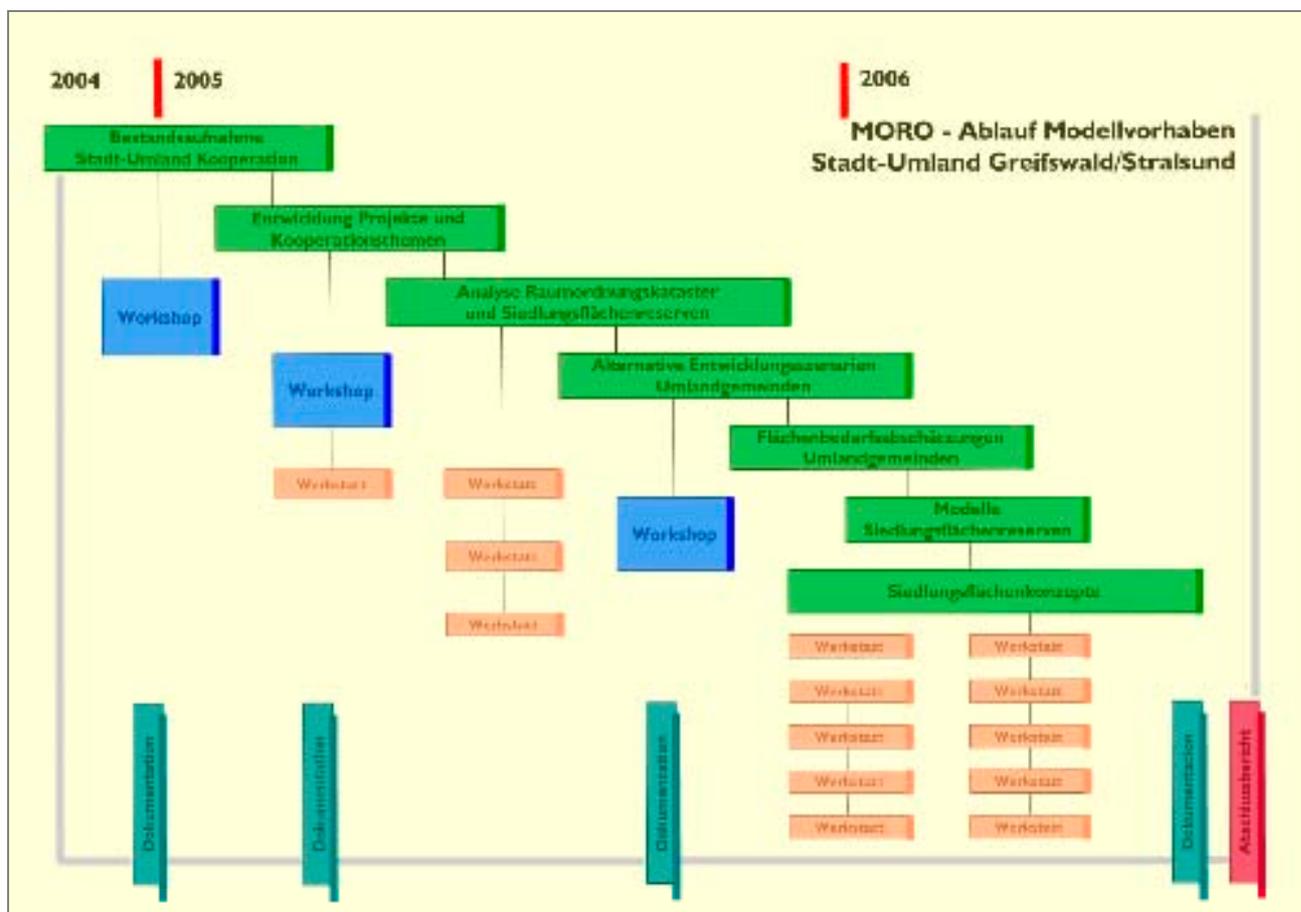
Um eine Vergleichbarkeit der Inanspruchnahme und Entwicklung von Gewerbe- und Wohnbauflächenreserven in den Hansestädten und den Umlandgemeinden bis zum Jahre 2020 herzustellen, wurden in einem fünften Arbeitsschritt drei, auch auf andere Stadt-Umland-Räume übertragbare, Grundsatzmodelle für den Umgang mit Flächenreserven entwickelt.

- Festlegung Siedlungsflächenkonzepte

Auf Grundlage dieser Modelle wurden in 10 abschließenden Werkstattveranstaltungen schließlich einzelgemeindliche Konzepte für die Gewerbe- und Wohnbauflächenentwicklung bis 2020 erarbeitet. Diese Konzepte sind Gegenstand von Beratungen in den politischen Gremien und sollen in die Fortschreibung des Regionalen Raumordnungsprogramms übernommen werden.

Die folgende Abbildung gibt einen vereinfachten Überblick über den Ablauf des Modellvorhabens „Umstrukturierung statt Zuwachs“ in den beiden Stadt-Umland-Bereichen von Greifswald und Stralsund.

Abb.2: Übersicht Ablauf Modellvorhaben MORO



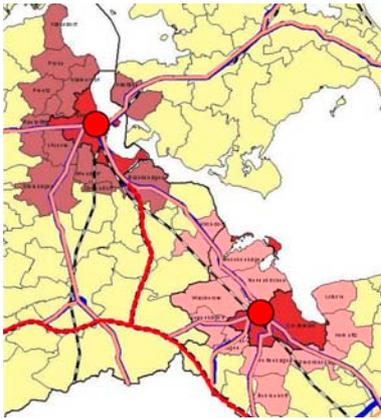
### 1.6 Ausgewählte Strukturdaten<sup>7</sup> der Stadt-Umland-Bereiche

Lage und Größe der im Rahmen des MORO untersuchten Stadt-Umland-Räume von Greifswald und Stralsund waren vorgegeben. Sie werden im Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern definiert.<sup>8</sup> Danach nehmen am Modellvorhaben in Vorpommern 2 kreisfreie Städte, 3 Landkreise, 6 Amtsverwaltungen und 22 Gemeinden teil.<sup>9</sup> Die Flächengröße der Stadt-Umland-Bereiche

<sup>7</sup> Strukturdaten entnommen aus: Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern. Regionalisierung der Ergebnisse der 3. Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahre 2020. Statistisches Jahrbuch Mecklenburg-Vorpommern 2004, Schwerin 2005.

<sup>8</sup> Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern. Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern. August 2005, S. 74, Abbildung 22

<sup>9</sup> Hansestädte Greifswald und Stralsund. Landkreise Nordvorpommern, Ostvorpommern und Rügen. Ämter Miltzow, Landhagen, Lubmin, West Rügen, Altenpleen, Niepars. Gemeinden Umland Greifswald: Kirchdorf, Behrenhoff, Diedrichshagen, Hinrichshagen, Levenhagen, Mesekenhagen, Neuenkirchen, Wackerow, Weitenhagen, Kemnitz, Loissin. Gemeinden Umland Stralsund: Altfähr, Brandshagen, Klausdorf, Kramerhof, Preetz, Prohn, Lüssow, Pantelitz, Steinhagen, Wendorf, Zarrendorf.



Stadt-Umland-Bereiche Greifswald und Stralsund

umfasst insgesamt etwa 49.200 ha. (Hansestädte ~8.900 ha /~18%, Umland ~40.300 ha /~92%)

Die Einwohnerzahl liegt bei insgesamt etwa 137.500 EW (Hansestädte ~111.500 EW /~81%, Umland ~26.000 EW /~19%).

Die Anzahl der Wohneinheiten in den beiden Stadt-Umland-Bereichen liegt bei insgesamt etwa 73.800 WE (Hansestädte ~63.200 WE /~86%, Umland ~10.600 WE /~14%). Von den insgesamt etwa 52.300 sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen (Hansestädte ~44.400 AP /~85%, Umland ~ 7.900 AP /~15%) sind etwa 8.900 AP dem gewerblichen Bereich zuzuordnen (Hansestädte ~ 7.300 AP /~82%, Umland ~1.600 AP /~18%).

## 2.0 Kooperationen und Projekte im Stadt-Umland

### 2.1 Ausgangslage

Zwischen den Stadt-Umland-Gemeinden Greifswald und Stralsund hat in den zurückliegenden 1½ Jahrzehnten bei der Erfüllung unterschiedlicher kommunaler Pflichtaufgaben eine lediglich punktuelle Zusammenarbeit auf verschiedenen Aufgabenfeldern stattgefunden. Dies erfolgte überwiegend im Rahmen einschlägiger gesetzlicher Verfahrens- und Beteiligungsvorschriften, nur in wenigen Fällen aufgrund politischer Beschlüsse.<sup>10</sup>

Eine institutionalisierte, jedoch vergleichsweise allgemeine Zusammenarbeit in den Stadt-Umland-Bereichen Greifswald und Stralsund fand bzw. findet bislang nur im Rahmen von Gesprächen zwischen Bürgermeistern und Amtsverwaltungen (*Stadt-Umland-Gespräche*)<sup>11</sup> und im *Arbeitskreis Stadtmarketing* statt, der im Stadt-Umland Greifswald in unregelmäßigen Abständen tagt.

Die bislang erreichten Erfolge und die praktizierten Formen der bisherigen interkommunalen Zusammenarbeit werden von den lokalen Akteuren in den beiden Stadt-Umland-Bereichen als nicht ausreichend eingeschätzt.

So haben sich unter anderem veröffentlichte Diskussionen im Vorfeld von Gesprächen sowie Probleme bei Vertragsabschlüssen - vor allem auf der politischen Ebene – als nachteilig herausgestellt. Wiederholte Forderungen der Hansestädte nach Eingemeindungen führten zu Abwehrhaltungen im Umland, in deren Folge die Bereitschaft zur Kooperation spürbar abnahm. Zusätzliche Probleme entstanden durch überzogenes Konkurrenzdenken zwischen den Gemeinden und eine mangelnde regionale Identität.



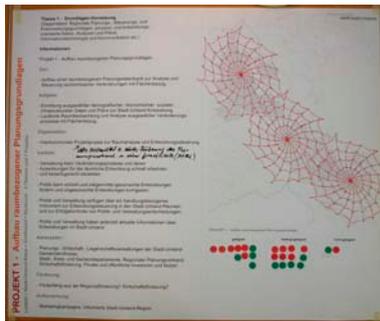
Werkstattarbeit zur Kooperation im Stadt-Umland Greifswald und Stralsund

<sup>10</sup> Stichwortartig sind zu nennen: Ver- und Entsorgung, Bauleitplanung, Wegenetze, Öffentliche Sicherheit, Kultur und Schulen, Tierschutz/ Veterinärwesen/ Jagdbezirke, Sport, Kinder- und Jugendeinrichtungen, ÖPNV, Tourismus, Kreisgebietsreform, Eingemeindungen.

<sup>11</sup> Zwischen 1995 und 2000. Davon unberührt bleibt die Zusammenarbeit in den Ausschüssen des Regionalen Planungsverbandes Vorpommern, die auf Grundlage landesplanungsrechtlicher Vorschriften erfolgt.

Als generelle Hemmnisse für eine erfolgreiche interkommunale Kooperation wurden übereinstimmend personelle Differenzen oder persönliche Animositäten zwischen den lokalen Akteuren – vor allem in der Kommunalpolitik - gesehen.<sup>12</sup>

## 2.2 Kooperationsfelder Stadt-Umland-Netze



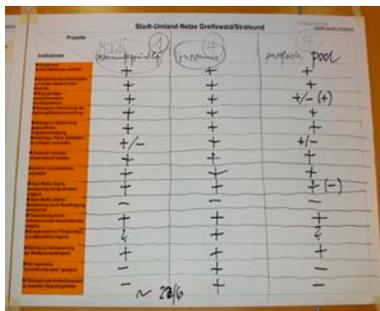
Innerhalb der Stadt-Umland-Bereiche von Greifswald und Stralsund bestehen vielfältige funktionale Verflechtungen in praktisch allen Bereichen der öffentlichen Aufgabenwahrnehmungen, der Wirtschaft, Beschäftigung, Kultur, Bildung, Versorgung etc. und des sozialen und gesellschaftlichen Miteinanders. Dennoch bestehen bei den lokalen Akteuren im Bezug auf die Siedlungsflächenentwicklung nicht vermutete Informations- und Wissensdefizite, die auf einen Mangel an organisierter Kommunikation und auf einen nur ungenügenden Informationsaustausch schließen lassen.



Das Wissen über Siedlungsflächenstrukturen, Flächennutzungen und deren Veränderungen sowie die Informationen über Flächenpotenziale und Flächenbedarfe ist eine – wenn nicht sogar **die** – entscheidende Voraussetzung zur Erarbeitung konsensualler Strategien für eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung. Der Transfer raum- und flächenbezogener Informationen erfordert eine Informationsvernetzung innerhalb der Stadt-Umland-Bereiche. Sie ist zudem für die Aufstellung und Fortschreibung der regionalen Raumordnungsplanung in Vorpommern unverzichtbar.



Als thematisches Leitbild der Stadt-Umland-Kooperation wurden daher »Stadt-Umland-Netze« am geeignetsten angesehen, um der zu entwickelnden Kooperation einen sinnhaften Überbau zu geben. Durch einen organisierten und koordinierten Austausch von Wissen und Informationen im Sinne einer laufenden Raubeobachtung werden die Stadt-Umland-Bereiche in räumlicher Hinsicht mit ihren Siedlungsflächen und Baulandpotenzialen, ihrer Landschaft, ihren Flächenangeboten und Flächenbedarfen, ihren Plänen und Entwicklungsvorstellungen »vernetzt«.



Vernetzung steht in diesem Sinne für eine aktive Teilhabe aller lokalen Akteure an den Entwicklungen der Stadt-Umland-Bereiche und an den Vorteilen eines zielgerichteten, gemeinsamen regionalen Handelns. Aus dem Spektrum möglicher Projekte wurden drei Kooperations-Themen und sieben Kooperations-Projekte entwickelt

### Thema 1: Vernetzung von Grundlagen<sup>13</sup>

Regionale Planungs-, Steuerungs- und Entscheidungsgrundlagen. Beteiligungs- und Abstimmungsprozesse. Prozess- und entwicklungs-

Beispielhafte Kooperationsfelder und Themen der Zusammenarbeit

<sup>12</sup> Bei diesen nur - bedingt positiven - Kooperationserfahrungen war die Zurückhaltung der beteiligten Städte, Gemeinden, Landkreise und Amtsverwaltungen zum MORO nicht überraschend: Die Aussichten für eine erfolgreiche Durchführung des MORO wurden am Anfang der Bearbeitung von 25%(!) als sehr schlecht und von 75% als mittelmäßig eingestuft.

<sup>13</sup> **Projekte:** 1. Informationsvernetzung. Aufbau raumbezogener Planungsgrundlagen. 2. Standortvernetzung. Standort-Informations-System Gewerbe- und Dienstleistungseinrichtungen. 3. Abstimmungsvernetzung. Koordinierung Bauleitplanungen und Einvernehmen

orientierte Daten, Analysen und Pläne. Informationstechnologie und Kommunikation etc.

#### Thema 2: Vernetzung von Aufgaben<sup>14</sup>

Daseinsvorsorge Freizeit, Tourismus und Wohnen. Sportboothäfen/vernetzte Jollenstationen, Ostsee, Natur und Landschaft. Spezifische Wassersportangebote für Kinder und Jugendliche in der Boddenlandschaft. Reviere, Wegenetze. Ferienhausanlagen, Camping, Hotel, Gastronomie etc.

#### Thema 3: Vernetzungen von Flächen<sup>15</sup>

Suboptimal genutzte Gewerbe-, Dienstleistungs- oder/und Wohnstandorte. Brachflächen, Siedlungsränder, Landmarken, Identität stiftende Landschaftsobjekte. Potenzielle Rückbauflächen, Kulturlandschaft, Naherholung, regenerative Energien/ Biomassenutzung etc.

Die Projekte mit dem größten Siedlungsflächenbezug wurden für die weitere Bearbeitung ausgewählt:

- Aufbau einer Raumbezogenen Planungsdatenbank (Gewerbe-, Misch-, Sonder- oder Wohnbauflächen)
- Standort-Informations-System Gewerbe- und Dienstleistungseinrichtungen (Gewerbe- oder Mischflächen)
- Zwischennutzungen von Flächenbrachen und Flächenreserven (Gewerbe-, Misch- oder Wohnbauflächen)
- Einrichtung eines regionalen Ausgleichsflächenpools (Grün-, Landschafts- und Frei-/Brachflächen)

## 3.0 Siedlungsflächenanalyse

### 3.1 Datenlage und Raumordnungskataster



Werkstattveranstaltungen Aktualisierung Raumordnungskataster

Bei der gemeindebezogenen Auswertung der Siedlungsflächendaten wurde festgestellt, dass im Regionalen Raumordnungskataster (ROK) des Planungsverbandes (RPV) keine Angaben über

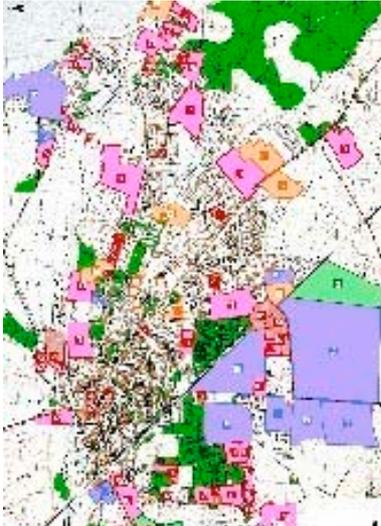
- den Verfahrens- und Realisierungsstand (Erschließung) der angezeigten Bauleitpläne und die bebauten oder freien Grundstücke, über Bauflächenreserven in Gebieten mit Abrundungssatzungen und unbepflanzten Innenbereichen/ Außenbereichen und über die Eigentumsverhältnisse

enthalten sind. Das hängt mit der Methodik der erfassten (bzw. durch die Gemeinden zur Verfügung gestellten) Daten zusammen. Bisher werden in der Planungsregion Vorpommern lediglich die von den Gemeinden angezeigten Bauleitpläne erfasst. Eine laufende Fortschreibung im Hinblick auf den Bebauungsstand erfolgt nicht.

Dem RPV liegen daher auch keine Informationen über sonstige Satzungsgebiete in den Gemeinden vor - zum Beispiel Satzungen für Gebiete nach §§ 34/35 BauGB, innerhalb derer Bauflächen entwickelt werden oder bereits Flächenreserven vorhanden sind. Ebenso findet

<sup>14</sup> Projekte: 4. Tourismusvernetzung, »Optimisten« Bodden, Sund & mehr. 5. »Nischen«-Vernetzung, Wohnen »Generation 50 plus«.

<sup>15</sup> Projekte 6. Brachenvernetzungen, Zwischennutzungen von Brachen und Flächenreserven. 7. Ausgleichsflächenvernetzungen, Einrichtung eines regionalen Ausgleichs-Flächenpools.



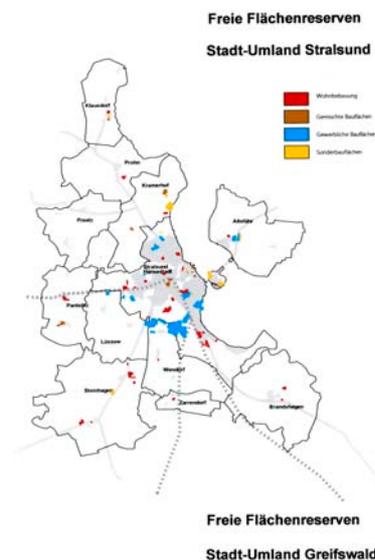
Auszug aus dem Raumordnungskataster

in den beiden Stadt-Umland-Bereichen kein Datenaustausch über Bauflächenreserven im Innen- oder Außenbereich oder über Bauflächenpotenziale innerhalb von B-Plan-Gebieten nach § 30 BauGB statt.<sup>16</sup>

Im Ergebnis ist festzustellen, dass im ROK wesentliche Planungs- und Datengrundlagen, die für die Durchführung des MORO (einschließlich der Ermittlung von Flächenbedarfsabschätzungen und daraus abzuleitender flächenpolitischer Mengenziele) unverzichtbar sind, nicht enthalten sind.<sup>17</sup>

Um dennoch verwertbare Daten- und Planungsgrundlagen für die Bearbeitung zu erhalten, mussten im laufenden Bearbeitungsverfahren für alle Städte und Gemeinden zusätzliche Aktualisierungen des ROK durchgeführt werden.<sup>18</sup> Dies erfolgte im Rahmen zusätzlicher Werkstattveranstaltungen im Spätsommer 2005 und im Frühjahr 2006. Die vorgenommenen ersten Aktualisierungen im Jahre 2005 umfassten im wesentlichen

- die bislang nicht erfassten Satzungsgebiete (§§ 34/35 BauGB), bebaubare Siedlungsflächenreserven innerhalb von B-Plan- und Satzungsgebieten, bebaubare Bauflächenreserven in F-Plänen, für die keine verbindlichen Bauleitpläne oder Satzungen vorliegen.<sup>19 20</sup>



Verteilung der Siedlungsflächenreserven in den Stadt-Umland-Bereichen Greifswald und Stralsund

Festzuhalten bleibt, dass auch das aktualisierte ROK nicht den tatsächlichen Siedlungsflächenbestand und die vorhandenen Bauflächenreserven in den beiden Stadt-Umland-Bereichen abbilden kann. Dazu wäre eine differenzierte, flächendeckende Bestandsaufnahme der gesamten Stadt-Umland-Region erforderlich, die jedoch im Rahmen des MORO nicht leistbar war. Trotz dieses objektiven Mangels stellte das aktualisierte ROK eine hinreichend genaue Grundlage für die Bestimmung flächenpolitischer Mengenziele, vereinfachter Flächenbedarfsabschätzung und darauf aufbauenden Siedlungskonzepte dar.

<sup>16</sup> Das Fehlen von Daten oder fehlende Kenntnisse der Siedlungsflächensituation in Umlandgemeinden ist nicht auf Vorpommern begrenzt. Auch in anderen MORO-Regionen besteht dieses Problem.

<sup>17</sup> Festzustellen ist, dass es sowohl innerhalb der Stadt-Umland-Gemeinden als auch zwischen den Stadt-Umland-Gemeinden und dem Regionalen Planungsverband Vorpommern (RPV) ein Defizit an organisierten Informationen und Kartierungen des Siedlungsflächenbestandes und der verfügbaren Siedlungsflächenpotenziale gibt. Einer Vernetzung raum- und flächenbezogener Daten innerhalb der Stadt-Umland-Bereiche und des RPV kommt damit nicht nur für die Bearbeitung des MORO, sondern auch für die Entwicklungssteuerung im regionalen Planungsraum Vorpommern eine besondere Bedeutung zu.

Unabhängig von dem aktuellen MORO sollte daher der Aufbau einer raum- und flächenbezogenen Planungsdatenbank für ausgewählte Siedlungsflächen von den beteiligten Gebietskörperschaften unter Federführung des RPV als gemeinsames interkommunales Projekt initiiert werden.

<sup>18</sup> In Abstimmung mit dem RPV und den beteiligten Gebietskörperschaften wurden nur vier Flächenarten (Gewerbe-, Mischgebieten-, Sonderbau- und Wohnbauflächen) in die Bearbeitung einbezogen.

Der künftige Bedarf an Ausgleichsflächen für regional bedeutsame Projekte, neue Gewerbe- oder Wohnbauflächen wurde aufgrund fehlender öffentlicher Investitionen und privater Nachfragen als sehr gering eingeschätzt. Mangels Bedarf musste daher auf eine weitergehende Untersuchung eines regionalen Ausgleichsflächenpools verzichtet werden.

<sup>19</sup> Die Angaben über die freien/unbebauten Flächen in den jeweiligen Gebieten beruhen größtenteils auf Erfahrungswerten der zuständigen Stadtplaner oder/und Wirtschaftsförderer.

<sup>20</sup> Die Siedlungsflächenreserven innerhalb von Gebieten nach §§ 34/35 BauGB konnten von den beteiligten Stadt-Umland-Gemeinden nur partiell erfasst werden und fanden daher bei der Ergänzung und Aktualisierung des ROK keine Berücksichtigung. Aufgrund dieser Situation liegt die Vermutung nahe, dass der Anteil freier Siedlungsflächenreserven in den beiden Stadt-Umland-Bereichen deutlich über den im ROK enthaltenen Angaben liegen wird.

Letztlich kam es bei dem MORO in Vorpommern nicht auf eine mathematisch exakte Erhebung der Flächendaten, sondern vielmehr auf das »Konsensual-Prinzip« bei der Ermittlung der Mengenziele und der Inanspruchnahme von Siedlungsflächenreserven an.

### 3.2 Siedlungsflächenreserven



Beispiel: Preiswerte aber nicht nachgefragte Gewerbelandreserven in Greifswald

Die erste Aktualisierung des ROK im Sommer 2005 hat für alle Beteiligten zu überraschenden Ergebnissen geführt. Mit insgesamt etwa 900 ha Siedlungsflächenreserven<sup>21</sup> verfügen die beiden Stadt-Umland-Bereiche derzeit über ungewöhnlich umfangreiche Entwicklungspotenziale. Sowohl in den Hansestädten als auch in den Umlandgemeinden entspricht das einer durchschnittlichen Flächenreserve von etwa 6,5 ha je 1.000 Einwohner.

Davon entfallen etwa 740 ha (~81%) auf die beiden Hansestädte und etwa 170 ha (~19%) auf die Umlandgemeinden. Wie nicht anders zu erwarten, liegen die größten Anteile der Siedlungsflächenreserven mit insgesamt etwa 770 ha (~85%) bei den Gewerbe- und Wohnbauflächen.

Die Ergebnisse der Auswertung des ROK verdeutlichen zugleich, dass diese extensive Flächenentwicklung größtenteils in den ersten sieben bis acht Jahren nach der Deutschen Einheit stattgefunden hat - und zwar in allen(!) Gemeinden. Ab etwa 1998 geht die Anzahl der beim RPV angezeigten Bauleitpläne und die Größe der darin enthaltenen, neu ausgewiesenen Siedlungsflächen erkennbar zurück. Im Stadt-Umland von Greifswald und Stralsund gibt es auf der Angebotsseite also keinen Mangel an bebaubaren Flächen. Allein die derzeit verfügbaren Flächenreserven dürften Entwicklungspotenziale für zwei bis drei Jahrzehnte aufweisen. Problematisch dürften jedoch die laufende Bewirtschaftung und die weiter abnehmende Nachfrage nach freien Grundstücken sein.

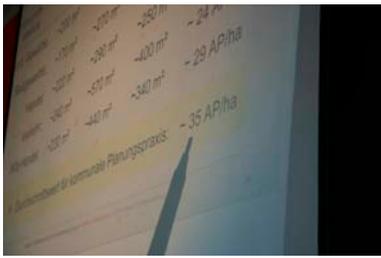
Tab. 1: Siedlungsflächenreserven. Ergebnisse erste Aktualisierung Raumordnungskataster 2005<sup>22</sup>

Gebiet	Gesamt	Gewerbe	Misch	Sonder	Wohnen
Greifswald:	~500 ha	~117 ha	~15 ha	~45 ha	~323 ha
Umland HGW:	~34 ha	~19 ha	-	~2 ha	~13 ha
S-U Greifswald:	~534 ha	~136 ha	~15 ha	~47 ha	~336 ha
Stralsund:	~247 ha	~158 ha	~12 ha	~20 ha	~57 ha
Umland HST:	~136 ha	~58 ha	~15 ha	~31 ha	~32 ha
S-U Stralsund:	~383 ha	~216 ha	~27 ha	~51 ha	~89 ha
Hansestädte:	~747 ha	~275 ha	~27 ha	~65 ha	~380 ha
Umland:	~170 ha	~77 ha	~15 ha	~33 ha	~45 ha
Stadt-Umland gesamt:	~917 ha	~352 ha	~42 ha	~98 ha	~425 ha

<sup>21</sup> Freie Gewerbe-, Misch-, Sonder- und Wohnbauflächenreserven

<sup>22</sup> Freie Flächen innerhalb von Bauleitplänen gemäß Raumordnungskataster und erster Aktualisierung der Stadt-Umland-Gemeinden Greifswald und Stralsund. Stand August 2005

### 3.3 Vereinfachte Flächenbedarfsabschätzungen



Interkommunale Abstimmungen über flächenpolitische Mengenziele werden im Ergebnis zu einer Reduzierung der Inanspruchnahme von Siedlungsflächenreserven führen und zugleich eine bedarfsgerechte und angemessene Siedlungsflächenentwicklung bis zum Jahre 2020 gewährleisten müssen. Der Regionale Planungsverband und die beauftragte Arbeitsgemeinschaft haben dies im Verlauf der Bearbeitung immer wieder deutlich gemacht.



Dennoch wurden bei den Abstimmungen über die Inanspruchnahme von Siedlungsflächenreserven (in Abhängigkeit von den jeweiligen gemeindlichen Interessen) häufig ökonomische Einschränkungen oder Nachteile für die gemeindlichen Entwicklungen befürchtet. Der Ermittlung von Flächenbedarfen kam daher eine nicht zu unterschätzende kommunalpolitische Bedeutung zu.



Die Erfahrungen in der Planungsregion Vorpommern zeigen, dass kommunalpolitisch akzeptierte Flächenbedarfe in den beiden Stadt-Umland-Bereichen einfache, plausible und für Politik und Verwaltung nachvollziehbare Bedarfsermittlungen erfordern. Die dafür benötigten Datengrundlagen und Prognosen liegen jedoch für die Ämter, Gemeinden und Städte im Stadt-Umland von Greifswald und Stralsund nicht oder nur in sehr eingeschränkter Form vor.



Die Ermittlung der flächenpolitischen Mengenziele konnte daher nur auf Grundlage sehr vereinfachter Bedarfsabschätzungen und Annahmen erfolgen.<sup>23</sup> Dazu wurde ausschließlich auf bereits vorliegende, den kommunalen Akteuren bekannte und somit allgemein akzeptierte Entwicklungsdaten zurückgegriffen.<sup>24</sup> <sup>25</sup> Die vereinfachten Bedarfsab-



Diskussionen und vereinfachte Berechnungen der Flächenbedarfe für Gewerbe und Wohnen

<sup>23</sup> Hinweise zur vereinfachten Ermittlung von Beschäftigung und Arbeitsplätzen am Beispiel der Umland-Gemeinden Stralsund

Beschäftigtenanteil: Bevölkerungsanteil Umland-Gemeinden der Ämter Altenpleen/ Miltzow/ West Rügen ~8.010 EW (~55%). Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigte an Bevölkerung gemäß WirtschaftsAtlas: ~10% - ~20%

Schätzung Beschäftigtenanteil Umland-Gemeinden Ämter Altenpleen/Miltzow/West Rügen in Anlehnung an LK NVP: ~25% von ~8.010 EW = ~2.000 AP. Bevölkerungsanteil Umland-Gemeinden Amt Niepars ~6.550 EW (~45%)

Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigte an Bevölkerung gemäß WirtschaftsAtlas: ~20% - ~50%. (Entspricht Anteil Stralsund: ~20% - ~50%)

Schätzung Beschäftigtenanteil: Umland-Gemeinden Amt Niepars (wie Hansestadt Stralsund): ~38% von 6.550 EW = ~2.490 AP

■ Schätzung Beschäftigtenanteil Umland-Gemeinden Stralsund gesamt: 2.000 AP + 2.490 AP = ~4.500 AP (~31%)

Wirtschaftsstruktur Wirtschaftsstruktur Umland-Gemeinden Amt Niepars in Anlehnung an Hansestadt Stralsund: Land-/Forstwirtschaft: ~17 AP (~0,7%), Gewerbe: ~440 AP (~17,5%), Handel: ~330 AP (~13,1%), Dienstleistung: ~1.710 AP (~68,8%). Umland-Gemeinden Ämter Altenpleen/ Miltzow/ West Rügen in Anlehnung an Landkreis NVP: Land-/Forstwirtschaft: ~140 AP (~7,2%), Gewerbe: ~460 AP (~22,9%), Handel: ~310 AP (~15,5%), Dienstleistung: ~1.090 AP (~54,4%)

■ Schätzung Wirtschaftsstruktur Umland-Gemeinden Stralsund gesamt: Land-/Forstwirtschaft: ~160 AP, Gewerbe: ~900 AP, Handel: ~640 AP, Dienstleistung: ~2.800 AP

Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Ämtern entnommen aus: „*WirtschaftsAtlas Vorpommern und Mecklenburgische Seenplatte*“, Helms Verlag, Schwerin 2005

<sup>24</sup> Im Rahmen der vereinfachten Flächenbedarfsabschätzung können für die bis zum Jahre 2020 in Anspruch zu nehmenden Gewerbe- und Wohnbauflächen Daten des Statistischen Landesamtes Mecklenburg-Vorpommern und Informationen aus dem Raumordnungskataster des Regionalen Planungsverbandes Vorpommern zu vier Themenbereichen (Bevölkerung, Beschäftigte, Wohnungen, Siedlungsflächen) verwendet werden.

Die Datengrundlagen und Prognosen aus den ISEK's für die beiden Hansestädte Greifswald und Stralsund stammen aus den Jahren 1999/2000. Sie stimmen nicht mit den seither in den Hansestädten eingetretenen tatsächlichen Entwicklungen und mit den Daten des statistischen Landesamtes überein und können daher für die Flächenbedarfsabschätzungen nicht beziehungsweise nur sehr eingeschränkt verwendet werden.

<sup>25</sup> Bei fehlenden statistischen Angaben – zum Beispiel für die Umlandgemeinden – wurden aus Vereinfachungsgründen die jeweiligen Strukturen, Anteile, Größenverhältnisse etc. von den

schätzungen wurden mit allen Beteiligten gemeinsam ermittelt und abgestimmt. Für die flächenbezogene Umlegung der statistischen Daten dienen praxisorientierte, durchschnittliche städtebauliche Orientierungswerte<sup>26</sup> – zum Beispiel für Wohneinheiten je Hektar Wohnbauland, Arbeitsplätze je Hektar Gewerbebauland etc. Diese wurden im Verlauf der Workshops und der ergänzenden Werkstattveranstaltungen schrittweise an die Situation in den Stadt-Umland-Gemeinden angepasst.

Als Grundlage für die vereinfachten Flächenbedarfsabschätzungen wurden vier Themenbereiche untersucht: Bevölkerung, Beschäftigte/Arbeitsplätze, Wohnungen und freie Siedlungsflächen im gesamten Stadt-Umland von Greifswald und Stralsund.

### Ergebnisse

Bedingt durch Einwohnerverluste, hohe Altenanteile und den damit verbundenen Rückgang von gewerblichen Arbeitsplätzen und Wohneinheiten, werden die derzeit im Raumordnungskataster kartierten Bauflächenreserven innerhalb der kommenden 1½ Jahrzehnte nochmals um bis zu etwa 100 ha auf etwa 800 ha ansteigen. Bis zum Jahre 2020 ist davon auszugehen, dass im Stadt-Umland von Greifswald und Stralsund über 800 ha freie Gewerbe- und Wohnbaulandreserven für die Siedlungsflächenentwicklung zur Verfügung stehen.

Tab. 2: Voraussichtliche Siedlungsflächenreserven 2020

Gebiet	Flächenreserven Gewerbe 2020	Reserven 2020 Ge-Arbeitsplätze	Flächenreserven Wohnen 2020	Reserven Wohneinheiten 2020
Hansestädte:	~310 ha	~10.000 AP	~360 ha	~9.000 WE
Umlandgemeinden:	~100 ha	~3.500 AP	~40 ha	~800 WE
<b>Stadt-Umland Gesamt:</b>	<b>~400 ha</b>	<b>~13.000 AP</b>	<b>~400 ha</b>	<b>~9.800 WE</b>

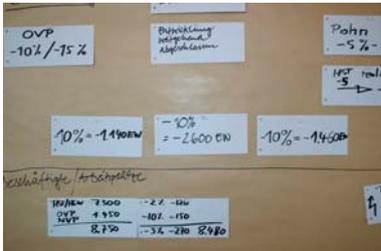
Angesichts dieser Situation haben auch die lokalen Akteure aus Politik und Verwaltung im Verlauf des MORO-Prozesses die Erkenntnis gewonnen, dass bereits die im aktualisierten Raumordnungskataster kartierten Bauflächenreserven des Jahres 2005 – selbst bei extrem optimistischen Wachstumsvorstellungen – nicht annähernd bebaut oder in Anspruch genommen werden könnten. Diese realistische Einschätzung verdeutlichen auch die folgenden Hinweise:

Landkreisen auf die Amtsverwaltungen beziehungsweise die beteiligten MoRo-Gemeinden übertragen.

<sup>26</sup> Orientierungswerte für gewerbliche Arbeitsplätze: ~25 - ~35 Arbeitsplätze je Hektar; Orientierungswerte für Wohneinheiten: Hansestädte mit Schwerpunkt Einfamilien-, Reihenhäuser und Geschosswohnungsbau: Durchschnittlich ~20 - ~35 Wohneinheiten/Hektar (WE/ha). Umland-Gemeinden mit Schwerpunkten Einfamilien- und Doppelhäuser: = Durchschnittlich ~20 Wohneinheiten/Hektar (WE/ha).



Um die insgesamt etwa 800 ha freien Gewerbe- und Wohnbauflächen zu bebauen, müssten im Stadt-Umland Greifswald/Stralsund innerhalb der kommenden anderthalb Jahrzehnte etwa 12.000 – 13.000 neue Arbeitsplätze geschaffen und etwa 9.000 - 10.000 neue Wohnungen gebaut werden.



Das würde bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in allen Wirtschaftsbereichen einem Arbeitsplatzwachstum um etwa 25% entsprechen (von derzeit ~50.600 AP auf ~63.000 AP). Um für die neuen Beschäftigten eine angemessene Wohnungsversorgung sicherzustellen, wäre ein Wohnungswachstum um etwa 22% erforderlich. (von ~75.000 WE auf ~90.000 WE)



Um dies zu erreichen, wäre allein im Wohnungssektor bei einer durchschnittlichen Belegungsdichte von 1,8 EW/WE innerhalb von 15 Jahren ein Bevölkerungswachstum von etwa ~26.000 EW erforderlich. Das wären mehr als die ~25.900 Einwohner, die derzeit in den 22 Umland-Gemeinden von Greifswald und Stralsund leben.

Anders ausgedrückt: Bei einem Einwohnerbestand von derzeit etwa 137.000 EW müssten die Stadt-Umland-Bereiche von Greifswald und Stralsund bis zum Jahre 2020 auf etwa 160.000 Einwohner anwachsen, um ihre Gewerbe- und Wohnbauflächenreserven in Anspruch nehmen zu können.

Vor dem Hintergrund der zuvor genannten Einwohner-, Arbeitsplatz-, Wohnungs- und Bauflächenentwicklungen bis zum Jahre 2020 wurde für alle Beteiligten deutlich, dass im Stadt-Umland von Greifswald und Stralsund ungewöhnlich große Spielräume für interkommunale Abstimmungen über die Inanspruchnahme von Siedlungsflächenreserven bis zum Jahre 2020 bestehen.

Intensive Diskussionen über die Ergebnisse der vereinfachten Flächenbedarfsabschätzungen

### 3.4 Entwicklungsszenarien Umlandgemeinden

Die Ergebnisse der Siedlungsflächenanalysen und der vereinfachten Flächenbedarfsabschätzungen waren in den Hansestädten weitgehend deckungsgleich mit den Ergebnissen der dort parallel in Bearbeitung befindlichen ISEK's.

Für die Umlandgemeinden lagen allerdings keine vergleichbaren Entwicklungspläne, Umlandentwicklungskonzepte oder ähnliches vor. Es fehlten Beurteilungskriterien für die bis 2020 benötigten flächenpolitischen Mengenziele. Daraus ergab sich im laufenden Bearbeitungsverfahren die zusätzliche Notwendigkeit, vereinfachte Entwicklungsszenarien zu erarbeiten, anhand derer eine kommunalpolitisch akzeptierte Plausibilitätsabschätzung für die Inanspruchnahme von Siedlungsflächenreserven bis zum Jahre 2020 durchgeführt werden konnte.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Diese Notwendigkeit ergab sich schon allein vor dem Hintergrund der prognostizierten dramatischen Bevölkerungsverluste in den Landkreisen OVP und NVP. So geht beispielsweise die regionalisierte Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes MV für die beiden Landkreise von Bevölkerungsrückgängen zwischen 21% und 24% bis zum Jahre 2020 aus. Dies würde



Diskussionen über Entwicklungsszenarien für die Umlandgemeinden von Greifswald und Stralsund

Für die Umlandgemeinden wurden drei einfache Szenarien erarbeitet, die – aus kommunalpolitischen Akzeptanzgründen - von deutlich positiveren Entwicklungsperspektiven als die Landesprognosen ausgingen.

### **Szenario 1: „Stagnation“**

Bei diesem Szenario wurde unterstellt, dass die Entwicklung der Bevölkerung, der Beschäftigten und der Wohneinheiten bis zum Jahre 2020 in Struktur und Menge weitgehend stabil bleibt. (Umlandgemeinden  $\pm 0\%$ , statt der für die Landkreise prognostizierten Bevölkerungsverluste von  $-21\%$  bis  $-24\%$ ).

Damit verbunden würden bis zum Jahre 2020 keine wesentlichen Änderungen bei den im ROK kartierten Siedlungsflächenreserven und den Gewerbe- und Wohnbauflächenbedarfen eintreten. Das würde auch für den Bedarf bzw. die Nachfrage und die Angebote für Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen sowie für ÖPNV-Angebote gelten.

### **Szenario 2: „Moderater Rückgang“**

Bei diesem Szenario wurde unterstellt, dass die Entwicklung der Bevölkerung, der Beschäftigten und der Wohneinheiten bis zum Jahre 2020 moderat zurückgeht (Umlandgemeinden  $-5\%$ , statt der für die Landkreise prognostizierten Bevölkerungsverluste von  $-21\%$  bis  $-24\%$ ).

Die damit verbundenen Änderungen im Wirtschaftsgefüge (Betriebsaufgaben) und im Wohnungssektor (Leerstände) würden bis 2020 zu einer moderaten Zunahme der im ROK kartierten Siedlungsflächenreserven führen. Zugleich wäre bei den Gewerbe- und Wohnbauflächenbedarfen ein moderater Rückgang zu verzeichnen, der auch für den Bedarf bzw. die Nachfrage und die Angebote für Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen sowie für ÖPNV-Angebote gelten würde.

### **Szenario 3: „Schrumpfung“**

Bei diesem Szenario wurde unterstellt, dass die Entwicklung der Bevölkerung, der Beschäftigten und der Wohneinheiten bis zum Jahre 2020 spürbar zurückgehen wird. (Umlandgemeinden  $-10\%$ , statt der für die Landkreise prognostizierten Bevölkerungsverluste von  $-21\%$  bis  $-24\%$ ).

Die damit verbundenen Änderungen im Wirtschaftsgefüge und im Wohnungssektor würden bis 2020 zu einer signifikanten Zunahme der im ROK kartierten Siedlungsflächenreserven führen. Zugleich wäre bei den Gewerbe- und Wohnbauflächenbedarfen ein spürbarer Rückgang zu verzeichnen, der sich auch auf den Bedarf bzw. die Nachfrage und die Angebote für Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen sowie für ÖPNV-Angebote auswirken würde.

Die folgende Tabelle zeigt beispielhaft die Annahmen, die für die Bereiche Bevölkerung, Beschäftigung und Wohnen beim Szenario 2: „Moderater Rückgang“ als Entwicklung unterstellt wurden:

---

für die 22 MORO-Gemeinden Einwohnerverlusten von etwa 6.000 EW (von ~26.000 EW auf ~19.800 EW) entsprechen, in deren Folge zumindest für die peripheren Standorte empfindliche Wohnungsleerstände eintreten würden.

Abb.3: Beispielhafte Annahmen Szenario 2: „Moderater Rückgang“

Bevölkerung	Beschäftigte	Wohnungen
<p><b>Annahmen:</b>  Wanderungssaldo und natürliche Bevölkerungsentwicklung negativ  Abwanderung junger Haushalte und 18 – 25-jähriger aus Erwerbs- und Ausbildungsgründen  Anstieg des Altenanteils auf etwa ~35%  Abnehmende Wirtschaftsentwicklung, Beschäftigung und Kaufkraft  Betriebsschließungen und hohe Arbeitslosigkeit  Abwanderung von Arbeitskräften, Zunahme von Fernpendlern  Defizite kommunaler Haushalte nehmen zu  Weitere Einschränkungen bei der Finanzierung und Unterhaltung von Infrastruktureinrichtungen und ÖPNV-Angeboten</p>	<p><b>Annahmen:</b>  Abwanderung junger Haushalte und 18 – 25-jähriger aus Erwerbs- und Ausbildungsgründen  Wirtschaftsentwicklung, Beschäftigung und Kaufkraft nehmen ab  Betriebsschließungen und hohe Arbeitslosigkeit  Abwanderung von Arbeitskräften und Berufs-Fernpendler  Wegfall Steuervorteile und Sonderförderungen für Betriebe und Investitionen in neuen Bundesländern  Keine Beschäftigungsimpulse durch kommunale Haushalte  Entwicklungs-/ beschäftigungspolitisch bedeutende Infrastruktur-, Investitions- und Bauprojekte nur in Hansestädten  Rückgang Gewerbeflächennachfrage, Zunahme Flächenreserven Gewerbe</p>	<p><b>Annahmen:</b>  Abwanderung junger Haushalte und 18 – 25-jähriger aus Erwerbs- und Ausbildungsgründen  Wanderungs- und altersbedingter Rückgang der Haushaltsgrößen (~2,35 Personen/WE)  Wegfall Pendlerpauschale/ Eigenheimzulage führt erkennbar zu städtebaulich-funktionaler Reurbanisierung in Stralsund  Nachfragegerechte Baulandangebote in Greifswald (moderate Wohnungsbaupolitik)  Wohnungsleerstand in peripheren Wohnstandorten durch steigende Mobilitätskosten  Weitere Einschränkungen bei Nahversorgungs-/ Infrastrukturangeboten und ÖPNV-Anbindung  Rückgang Wohnbauflächen-nachfrage, Zunahme Flächenreserven Wohnen</p>

Die wichtigsten siedlungsflächenbezogenen Ergebnisse der drei Entwicklungsszenarien für die Umlandgemeinden von Greifswald und Stralsund lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Tab. 3: Ergebnisse Entwicklungsszenarien Umlandgemeinden

Entwicklung 2020	Szenarien		
	1 Stagnation	2 Mod. Rückgang	3 Schrumpfung
Bevölkerung	25.980 EW	24.680 EW	23.380 EW
Wohneinheiten	10.580 WE	10.700 WE	10.840 WE
Belegung Wohneinheiten	2,45 P/WE	2,3 P/WE	2,15 P/WE
Reserven Wohnbaufläche	45 ha	39 ha	33 ha
Reserven Wohneinheiten	900 WE	780 WE	640 WE
Beschäftigte Gewerbe	1.200 AP	1.020 AP	860 AP
Reserven Gewerbeflächen	89 ha	94 ha	99 ha
Reserven Beschäftigte	3.130 AP	3.310 AP	3.470 AP
Reserven Wohn-/ Gewerbeflächen	134 ha	133 ha	132 ha

## 4.0 Inanspruchnahme von Siedlungsflächenreserven

### 4.1 Modelle

Während in den Hansestädten ein Teil der freien Wohn- und Gewerbeflächenreserven bis zum Jahre 2020 benötigt wird, tendieren Bedarf und Nachfrage nach Baulandreserven in den Umland-Gemeinden vielfach gegen null. Vor dem Hintergrund prognostizierter Bevölkerungsverluste, hoher Altenanteile und einem Rückgang der Wohneinheiten und gewerblichen Arbeitsplätze könnten die gesamten Baulandreserven - selbst bei extrem positiven Wachstumsbedingungen in Vorpommern - weder in den Hansestädten noch in deren Umland-Gemeinden bis zum Jahre 2020 in Anspruch genommen werden.

- Damit steht fest, dass bei der Fortschreibung des Regionalen Raumordnungsprogramms (RROP) eine über die vorhandenen Bauflächenreserven hinausgehende Ausweisung weiterer Wohn- und Gewerbeflächen im Stadt-Umland von Greifswald und Stralsund weder ökologisch begründbar, noch ökonomisch vertretbar ist.

Angesichts des erheblichen Umfangs an Bauflächenreserven stellten sich für die Stadt-Umlandentwicklung im wesentlichen zwei Fragen:

1. Von welchen Siedlungsflächenkapazitäten kann der Regionale Planungsverband Vorpommern im Stadt-Umland Greifswald und Stralsund bei der Fortschreibung des RROP bis zum Jahre 2020 ausgehen?
2. Welche Möglichkeiten bestehen in den Stadt-Umland-Bereichen für eine nachhaltige, ökonomisch darstellbare und eine realistische, nachfrage- wie bedarfsgerechte Inanspruchnahme von Wohn- und/oder Gewerbeflächenreserven?

Es ging also um eine fachlich angemessene und politisch akzeptierbare Reduzierung vorhandener Flächenreserven und nicht um eine von vielen lokalen Akteuren unverändert geforderte bauleit- oder regional-planerische Erweiterung des Siedlungsflächenangebotes.

Diese problematische Siedlungsflächensituation im Stadt-Umland Greifswald und Stralsund und mögliche Modelle zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wurden dem Vorstand und der Versammlung des Regionalen Planungsverbandes Vorpommern auf mehreren Veranstaltungen vorgestellt. Zur Diskussion standen unter anderem drei miteinander kombinierbare oder/und modifizierbare Modelle zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bis zum Jahre 2020.

#### Modell 1: »Budget«

Pauschales, räumlich nicht festgelegtes quantitatives „Entwicklungsbudget“ aus den im Raumordnungskataster (ROK) des Regionalen Planungsverbandes kartierten<sup>28</sup> Wohn- oder/ und Gewerbeflächenre-

---

<sup>28</sup> Für MORO wurden aus Erfassungs- und Darstellungsgründen nur Bauflächenreserven in einer Größe von mehr als 3 ha kartiert

Modelle für interkommunale Vereinbarungen Gewerflächen und/oder Wohnflächen 2020

Stadt Umland 2020

**Modell 2: Prioritäten**

- Grundlage: Kartierte Flächenreserven Gewerbe/Wohnen im Raumordnungskataster (ROK) des Regionalen Planungsverbandes
- Beteiligte: Gemeinden mit kartierten Bauflächenreserven. Flächenreserven 2020
- Größe: **Hinterland: 20ha/und Gewerbe/Wohnen: ~215 ha / 251 ha**
- Inhalt: Qualitative Entwicklungs-Prioritäten (ISEK), Vereinbarung über Inanspruchnahme Flächenreserven der ersten Priorität (ISEK) bis 2020.
- Prioritäten: Ermittlung Prioritäten durch Politik/Verwaltung in Workshops
- Verfahren 1: Bürgerschaftsbeschluss über Prioritäten 2020
- Verfahren 2: Nach Bürgerschaftsbeschluss Aufnahme erste Priorität in Fortschreibung RRÖP durch Regionalen Planungsverband

Modelle für interkommunale Vereinbarungen Gewerflächen und/oder Wohnflächen 2020

Stadt Umland 2020

**Modell 3: Zeit-Bausteine**

- Grundlage: Kartierte Flächenreserven Gewerbe/Wohnen im Raumordnungskataster (ROK) des Regionalen Planungsverbandes
- Beteiligte: Gemeinden mit kartierten Bauflächenreserven. Flächenreserven 2020
- Größe: **Hinterland: 20ha/und Gewerbe/Wohnen: ~36 ha / 38 ha**
- Inhalt: Qualitative Flächen-Zeit-Bausteine, Vereinbarung über zeitliche Inanspruchnahme der Bausteine bis 2020, Modifizierung der Flächen bei veränderter Nachfrage.
- Bausteine: Ermittlung Flächen-Zeit-Bausteine durch Politik/Verwaltung in Workshops
- Verfahren 1: Bürgerschaftsbeschluss über Zeit-Bausteine 2020
- Verfahren 2: Nach Bürgerschaftsbeschluss Aufnahme Flächen-Zeit-Bausteine in Fortschreibung RRÖP durch Regionalen Planungsverband

Modelle für interkommunale Vereinbarungen Gewerflächen und/oder Wohnflächen 2020

Stadt Umland 2020

**Modell 1: Budget**

- Grundlage: Kartierte Flächenreserven Gewerbe/Wohnen im Raumordnungskataster (ROK) des Regionalen Planungsverbandes
- Beteiligte: Gemeinden mit kartierten Bauflächenreserven. Flächenreserven 2020
- Größe: **Hinterland: 20ha/und Gewerbe/Wohnen: ~215 ha / 251 ha**
- Inhalt: Pauschales, räumlich nicht festgelegtes, quantitatives Flächen-Entwicklungs-Budget, Vereinbarung über Inanspruchnahme Budget bis 2020
- Budget: Ermittlung Budget 2020 durch Politik/Verwaltung in Workshops
- Verfahren 1: Bürgerschaftsbeschluss über Budget 2020
- Verfahren 2: Nach Bürgerschaftsbeschluss Aufnahme Budget in Fortschreibung RRÖP durch Regionalen Planungsverband

Drei Grundsatzmodelle zur Abstimmung von Siedlungsflächenreserven im Stadt-Umland

serven. Das Budget wird nicht vorgegeben, sondern im Rahmen von Werkstattveranstaltungen durch Teilnehmer aus Politik und Verwaltung in einem kooperativen Miteinander ermittelt. Die Budget-Flächen können bis zum Jahre 2020 für die Entwicklung von Gewerbe oder Wohnen in Anspruch genommen werden. Das pauschale Budget wird bei der Fortschreibung des RRÖP in den Plan aufgenommen.

Gemeinden ohne kartierte Bauflächenreserven<sup>29</sup> erhalten auch bei der Fortschreibung des RRÖP keine(!) neuen Entwicklungsflächen für Gewerbe oder Wohnen.

### Modell 2: »Prioritäten«

Gemeindebezogene qualifizierte Festlegung von Entwicklungsprioritäten aus den im ROK kartierten Wohn- oder/und Gewerbeflächenreserven. Die Prioritäten werden nicht vorgegeben, sondern im Rahmen von Werkstattveranstaltungen durch Teilnehmer aus Politik und Verwaltung in einem kooperativen Miteinander ermittelt. Die Flächen der ersten Priorität können bis zum Jahre 2020 für die Entwicklung von Gewerbe oder Wohnungen in Anspruch genommen werden. Flächen der ersten Priorität werden bei der Fortschreibung des RRÖP in den Plan aufgenommen.

Gemeinden ohne kartierte Bauflächenreserven erhalten auch bei der Fortschreibung des RRÖP keine(!) neuen Entwicklungsflächen für Gewerbe oder Wohnen.

### Modell 3: »Zeit-Bausteine«

Gemeindebezogene Flächen-Festlegungen zeitlich befristeter „Zeit-Bausteine“ aus den im ROK kartierten Wohn- oder/und Gewerbeflächenreserven. Die Flächen der Zeit-Bausteine werden nicht vorgegeben, sondern im Rahmen von Werkstattveranstaltungen durch Teilnehmer aus Politik und Verwaltung in einem kooperativen Miteinander ermittelt. Die Flächen der Zeit-Bausteine können bis zum Jahre 2020 für die Entwicklung von Gewerbe oder Wohnungen in Anspruch genommen werden.

Werden diese Bausteine innerhalb der vereinbarten Zeiträume nicht zu 100% ausgenutzt, reduzieren sich die verbleibenden Bauflächenreserven für den nächsten Baustein um einen bestimmten, zu vereinbarenden Flächenanteil. Beispielsweise um den Flächenanteil, der im ersten Baustein nicht in Anspruch genommen wurde. Die Zeit-Bausteine werden bei der Fortschreibung des RRÖP in den Plan aufgenommen.

Gemeinden ohne kartierte Bauflächenreserven erhalten auch bei der Fortschreibung des RRÖP keine(!) neuen Entwicklungsflächen für Gewerbe oder Wohnen.

<sup>29</sup> Von den insgesamt 22 Umland-Gemeinden haben 16 Gemeinden im ROK kartierte Bauflächenreserven von mehr als 3 ha. Die Bauflächenreserven der verbleibenden sechs Gemeinden liegen unter drei ha. Für diese Gemeinden erfolgt in der Fortschreibung des RRÖP keine Darstellung neuer Entwicklungsflächen.

Ergänzend zu diesen Modellen wurden für alle Umland-Gemeinden und für die Hansestädte beispielhafte Entwürfe von Berichts- bzw. Beschlussvorlagen erarbeitet.<sup>30</sup> Diese textgleichen Entwürfe boten für alle Stadt-Umland-Akteure Kooperationsmöglichkeit im Umgang mit bzw. in der gegenseitigen Abstimmung über die künftige Entwicklung der Bauflächenreserven im Stadt-Umland von Greifswald und Stralsund.

Der Vorstand des Regionalen Planungsverbandes hat vor dem Hintergrund der Flächensituation im Stadt-Umland von Greifswald und Stralsund seine grundsätzliche Zustimmung zur Durchführung von Werkstattveranstaltungen mit beteiligten „MoRo-Gemeinden und Städten“ auf Grundlage der vorgestellten drei Modelle gegeben.

## **5.0 Ergebnisse MORO Vorpommern**

### **5.1 Werkstätten Siedlungsflächenreserven**

Orientierungshilfen für die Ermittlung der Flächen waren die zuvor beschriebenen drei Modelle, die sich einzeln oder in Kombination für eine interkommunale Kooperation bei der Inanspruchnahme von Siedlungsflächenreserven eignen. Im Ergebnis hat sich für die Umland-Gemeinden das Modell 2 „Prioritäten“ als besonders handlungsorientiert und damit gut geeignet herausgestellt.

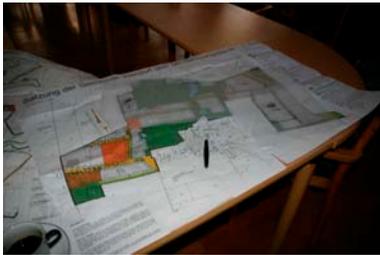
Die Benennung von Wohn- und Gewerbeflächenreserven, deren Inanspruchnahme bis 2020 eine hohe Priorität hat, war für die Beteiligten im Umland offenbar praktikabler, als die Ermittlung pauschaler Flächen-Budgets und differenzierter Flächen-Zeit-Bausteine. Durch die gemeindebezogenen Benennungen von in Anspruch zu nehmenden Flächen-Prioritäten erfolgte zugleich eine Festlegung von Bauflächenreserven, die keine Prioritäten für die gemeindliche Entwicklung haben. Die Inanspruchnahme dieser Flächen bis 2020 wäre demzufolge für die Siedlungsflächenentwicklung in den Umland-Gemeinden entbehrlich.

Für die beiden Hansestädte hat sich das Modell 1 „Budget“ als praktikabel und gut geeignet erwiesen. Das hängt mit der Besonderheit zusammen, dass in den ISEKs für Greifswald und Stralsund keine differenzierten Wohnbauflächenbetrachtungen, sondern weitgehend pauschale Ermittlungen von Wohneinheiten Gegenstand von Entwicklungsaussagen sind. Für die Hansestädte wurden daher die bis 2020 nicht benötigten Wohneinheiten unter Berücksichtigung der ISEK-Ergebnisse bestimmt. Die damit verbundenen Wohnbauflächenreserven, deren Inanspruchnahme für die Siedlungsflächenentwicklungen in den Hansestädten nicht erforderlich sind, wurden näherungsweise anhand von Durchschnittswerten ermittelt.

---

<sup>30</sup> Ein beispielhafter Entwurf des Modells 3, Zeit-Bausteine, für die Gemeinde Wendorf/Amt Niepars im Umland von Stralsund ist in der Anlage enthalten

## 5.2 Siedlungsflächenreserven Stadt-Umland Greifswald 2020



Diskussionen über entbehrliche Siedlungsflächenreserven im Stadt-Umland

Die im Frühjahr 2006 nochmals vorgenommene Überprüfung und Aktualisierung der im Raumordnungskataster kartierten Gewerbe- und Wohnbauflächenreserven für das Stadt-Umland Greifswald hat nochmals zu Veränderungen der Flächengrößen geführt. Diese liegen derzeit bei insgesamt etwa 369 ha. Davon entfallen auf gewerbliche Bauflächenreserven insgesamt etwa 136 ha (~37%) und auf Wohnflächenreserven insgesamt etwa 233 ha (~63%)

In der interkommunalen Abstimmung mit und zwischen den Stadt-Umland-Gemeinden Greifswald wurde deutlich, dass die kartierten Gewerbe- und Wohnbauflächenreserven nur teilweise benötigt werden, um eine realistische, den tatsächlichen Nachfragen und Bedarfen entsprechende Gewerbe- und Wohnungsentwicklung im Stadt-Umland-Verbund bis zum Jahre 2020 zu gewährleisten.

- Mit der Hansestadt Greifswald wurde – auf Grundlage der ISEK-Ergebnisse - über die bis zum Jahre 2020 benötigten Wohneinheiten und die damit verbundene Entwicklung der vorhandenen Wohnbauflächenreserven diskutiert. Im Ergebnis ist festzustellen, dass von den im ROK/2006 kartierten Flächenreserven für etwa 4.500 WE nur Reserven für etwa 3.000 WE vorgehalten und bei Bedarf in Anspruch genommen werden sollen. Das entspricht einer entwicklungsfähigen Wohnbauflächenreserve von etwa 170 ha bis 180 ha.

Flächenreserven für etwa 1.500 WE sind für die Wohnungsentwicklung in Greifswald entbehrlich. Das entspricht einer Wohnbauflächenreserve von etwa 40 ha bis 50 ha.

- Mit den Umland-Gemeinden, die über mehr als 3 ha Bauflächenreserven verfügen, wurde schwerpunktmäßig über die bis zum Jahre 2020 benötigten gewerblichen Bauflächenreserven (teilweise auch über Wohnbauflächenreserven) diskutiert. Im Ergebnis ist festzustellen, dass von den in den Umland-Gemeinden vorhanden Bauflächenreserven in einer Größenordnung von insgesamt etwa 18 ha nur etwa 10 ha für die Gewerbe- und Wohnentwicklung benötigt und bei Bedarf in Anspruch genommen werden sollen.

Gewerbliche/gemischte und Wohnbauflächenreserven in einer Größenordnung von etwa 8 ha sind entbehrlich (darin enthalten sind etwa 40 bis 45 WE).

Zusammenfassend würden im Stadt-Umland Greifswald auf Grundlage der interkommunalen Abstimmungsergebnisse damit bis zum Jahre 2020 insgesamt etwa 310 ha bis 320 ha Gewerbe- und Wohnbauflächenreserven für die Siedlungsflächenentwicklung zur Verfügung stehen. Das wären etwa ~85% der derzeit im ROK kartierten Flächenreserven.

Etwa 15% der Gewerbe- und Wohnbauflächenreserven (~48 ha bis 58 ha einschließlich etwa 1.540 WE) wären für die Stadt-Umland-Entwicklung bis 2020 entbehrlich.

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die mit den Stadt-Umland-Gemeinden Greifswald im Verlauf der Werkstattveranstaltungen diskutierten Bauflächenreserven und die dabei erzielten Ergebnisse.

Tab. 4: Ergebnisse Werkstattveranstaltungen Stadt-Umland Greifswald

Gemeinde	Flächenreserven Gewerbe/Wohnen ROK 2006	In Anspruchnahme Flächenreserven/WE 2020	Entbehrliche Flächenreserven Wohnen 2020	Entbehrliche Flächenreserven Gewerbe 2020	Entbehrliche Flächenreserven/WE 2020 gesamt
Greifswald	~220 ha (W)	~170 ha - 180 ha (~3.000 WE)	~40 ha - 50 ha (~1.500 WE)	entfällt	~40 ha - 50 ha (~1.500 WE)
Neuenkirchen	~8 ha (G) ~2,2 ha (W)	~6 ha (G)	~2,2 ha (~40 WE - 45 WE)	~2,3 ha	4,5 ha (~40 WE - 45 WE)
Mesekenhagen	~8 ha (G/M)	~4 ha (G)	entfällt	~4,0 ha	~4,0 ha
Summe	~238 ha (G/M/W)	~180 ha - 190 ha	~42 ha - 52 ha (~1.540 WE)	~6,3 ha	~48 ha - 58 ha (~1.540 WE)

### 5.3 Siedlungsflächenreserven Stadt-Umland Stralsund 2020



Die im Frühjahr 2006 nochmals vorgenommene Überprüfung und Aktualisierung der im Raumordnungskataster kartierten Gewerbe- und Wohnbauflächenreserven hat auch für das Stadt-Umland Stralsund nochmals zu Veränderungen der Flächengrößen geführt. Diese liegen derzeit bei insgesamt etwa 305 ha. Davon entfallen auf gewerbliche Bauflächenreserven insgesamt etwa 216 ha (~71%) und auf Wohnflächenreserven insgesamt etwa 89 ha (~29%).



Die interkommunalen Abstimmungen mit bzw. zwischen den Stadt-Umland-Gemeinden Stralsund haben gezeigt, dass die kartierten Gewerbe- und Wohnbauflächenreserven ebenfalls nur teilweise benötigt werden, um eine realistische, den tatsächlichen Nachfragen und Bedarfen entsprechende Gewerbe- und Wohnungsentwicklung im Stadt-Umland-Verbund bis zum Jahre 2020 zu gewährleisten.

Werkstattatmosphäre zur Abstimmung der Siedlungsflächenreserven in den Stadt-Umland Bereichen

- Mit der Hansestadt Stralsund wurde – ebenfalls auf Grundlage der ISEK-Ergebnisse - über die bis zum Jahre 2020 benötigten Wohneinheiten und die damit verbundene Entwicklung der vorhandenen Wohnbauflächenreserven diskutiert. Im Ergebnis ist festzustellen, dass von den im ROK kartierten Flächenreserven für etwa 4.400 WE nur Reserven für etwa 3.000 WE vorgehalten und bei Bedarf in Anspruch genommen werden sollen. Das entspricht einer entwicklungsfähigen Wohnbauflächenreserve von etwa 30 ha.



Flächenbedarfe und Wohneinheiten in den Hansestädten

Flächenreserven für etwa 1.500 WE sind für die Wohnungsentwicklung in Stralsund entbehrlich. Das entspricht einer Wohnbauflächenreserve von etwa 30 ha bis 40 ha.

- Mit den Umland-Gemeinden, die über mehr als 3 ha Bauflächenreserven verfügen, wurde schwerpunktmäßig über die bis zum Jahre 2020 benötigten gewerblichen Bauflächenreserven (teilweise auch über Wohnbauflächenreserven) diskutiert. Im Ergebnis ist festzustellen, dass von den in den drei Umland-Gemeinden vorhandenen Bauflächenreserven (Gewerbe/Wohnen) in einer Größenordnung von insgesamt etwa 64,9 ha nur etwa 33,6 ha für die Gewerbe- und Wohnentwicklung benötigt und bei Bedarf in Anspruch genommen werden sollen.

Gewerbliche/gemischte und Wohnbauflächenreserven in einer Größenordnung von etwa 31,3 ha sind entbehrlich (darin enthalten sind etwa 40 bis 45 WE).

Zusammenfassend würden im Stadt-Umland Stralsund auf Grundlage der interkommunalen Abstimmungsergebnisse bis zum Jahre 2020 insgesamt etwa 230 ha bis 240 ha Gewerbe- und Wohnbauflächenreserven für die Siedlungsflächenentwicklung zur Verfügung stehen. Das wären etwa ~79% der derzeit im ROK kartierten Flächenreserven.

Etwa 21% der Gewerbe- und Wohnbauflächenreserven (~61 ha bis 71 ha einschließlich ~1.540 WE) wären für die Stadt-Umland-Entwicklung entbehrlich.

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die mit den Stadt-Umland-Gemeinden Stralsund im Verlauf der Werkstattveranstaltungen diskutierten Bauflächenreserven und die dabei erzielten Ergebnisse.

Tab. 5: Ergebnisse Werkstattveranstaltungen Stadt-Umland Stralsund

Gemeinde	Flächenreserven Gewerbe/Wohnen ROK 2006	In Anspruchnahme Flächenreserven/WE 2020	Entbehrliche Flächenreserven Wohnen 2020	Entbehrliche Flächenreserven Gewerbe 2020	Entbehrliche Flächenreserven/WE 2020 gesamt
Stralsund	~57 ha (W)	~30 ha - 40 ha (~3.000 WE)	~30 ha - 40 ha (~1.500 WE)	entfällt	~30 ha - 40 ha (~1.500 WE)
Steinhagen	~6,5 ha (G) ~14 ha (W)	~11,6 ha (~230 WE)	~2,4 ha (~45 WE - 50 WE)	~6,5 ha	~8,9 ha (~45 WE - 50 WE)
Lüssow	~8,4 ha (G)	entfällt	entfällt	~8,4 ha	~8,4 ha (G)
Wendorf	~36 ha (G)	~22 ha (G)	entfällt	~14,0 ha	~14,0 ha
Summe	~122 ha (G/M/W)	~64 ha - 74 ha (~3.230 WE)	~32 ha - 42 ha (~1.540 WE)	~28,9 ha	~61 ha - 71 ha (~1.540 WE)

## 5.4 Inanspruchnahme Siedlungsflächenreserven 2020



Diskussionen und gemeindebezogene Ergebnisse der Siedlungsflächenentwicklungen

Die Ergebnisse der interkommunalen Abstimmungen zeigen, dass die im Stadt-Umland Greifswald und Stralsund vorhandenen Gewerbe- und Wohnbauflächenreserven in einer Größe von insgesamt etwa 674 ha<sup>31</sup> nicht in ihrer Gesamtheit benötigt werden, um eine bedarfs- und nachfragegerechte Siedlungsentwicklung bis zum Jahre 2020 sicherzustellen. Im Verlauf der abschließenden Stadt-Umland-Abstimmungen wurden dazu mit allen am MORO beteiligten Städten, Gemeinden, Amtsverwaltungen und Landkreisen verschiedene Ansätze entwickelt, um die Inanspruchnahme von Bauflächenreserven bis zum Jahre 2020 den tatsächlichen Entwicklungsmöglichkeiten in den Stadt-Umland-Bereichen anzupassen.

Vorbehaltlich der abschließenden Beratungen in den politischen Gremien, könnten durch die im Stadt-Umland-Verbund erstmals praktizierte interkommunale Kooperation bei der Siedlungsflächenentwicklung Bauflächenreserven (Wohnen/Gewerbe) in einer Größenordnung von insgesamt ~110 ha bis 130 ha **nicht** in Anspruch genommen werden.<sup>32</sup> Bezogen auf die Wohnbauflächenreserven würde das einer Größenordnung von etwa 3.100 Wohneinheiten entsprechen.

Tab. 6.: Einzelübersicht Werkstattergebnisse Stadt-Umland Greifswald & Stralsund

Gemeinde	Entbehrliche Flächenreserven 2020 Wohnen/WE	Entbehrliche Flächenreserven 2020 Gewerbe	Entbehrliche Flächenreserven 2020 Wohnen/Gewerbe gesamt
Greifswald:	~40 ha - 50 ha (~1.500 WE)	entfällt	~40 - 50 ha (~1.500 WE)
Neuenkirchen:	~2,2 ha (~40 - 45 WE)	~2,3 ha	~4,5 ha (~40 - 45 WE)
Mesekenhagen:	entfällt	~4,0 ha	~4,0 ha
<b>S-U Greifswald:</b>	<b>~42 ha - 52 ha (~1.540 WE)</b>	<b>~6,3 ha</b>	<b>~48 ha - 58 ha (~1.540 WE)</b>
Stralsund:	~30 ha - 40 ha (~1.500 WE)	entfällt	~30 ha - 40 ha (~1.500 WE)
Steinhagen:	~2,4 ha (~45 - 50 WE)	~6,5 ha	~8,9 ha
Lüssow:	entfällt	~8,4 ha	~8,4 ha
Wendorf:	entfällt	~14,0 ha	~14,0 ha
<b>S-U Stralsund:</b>	<b>~32 ha - 42 ha (~1.540 WE)</b>	<b>~28,9 ha</b>	<b>~61 ha - 71 ha (~1.540 WE)</b>

<sup>31</sup> . davon etwa 352 ha (~52%) Gewerbeflächenreserven und etwa 322 ha (~48%) Wohnbauflächenreserven.

<sup>32</sup> Das würde etwa 15% bis 20% der im ROK kartierten Bauflächenreserven entsprechen. Davon wären etwa 35 ha (~30%) Gewerbeflächenreserven und etwa 74 ha bis 94 ha (~70%) Wohnbauflächenreserven

Trotz dieser Reduzierung der Bauflächenreserven würden in den beiden Stadt-Umland-Bereichen weiterhin Bauflächenreserven (Wohnen/Gewerbe) in einer Größenordnung von insgesamt etwa 540 ha bis 560 ha bis 2020 zur Verfügung stehen. Eine Größenordnung, die zu keinerlei Beeinträchtigungen der Siedlungsflächenentwicklung führen, die den tatsächlichen Bedarf an Wohn- und Gewerbeflächen aber immer noch deutlich übersteigen wird.

Unter der Voraussetzung, dass die einvernehmlich mit allen Beteiligten erarbeiteten Abstimmungsergebnisse der interkommunalen Zusammenarbeit bei den anstehenden Beratungen in den politischen Gremien zustimmend zur Kenntnis genommen werden, könnte durch das MORO-Projekt ein beispielhafter Beitrag für eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung im Stadt-Umland von Greifswald und Stralsund geleistet werden.

Im weiteren Verfahren könnten die in der folgenden Gesamtübersicht zusammengestellten Flächenreserven als interkommunale Abstimmungsergebnisse vom Regionalen Planungsverband Vorpommern in die Fortschreibung des Regionalen Raumordnungsprogramms übernommen werden.

Tab. 7: Gesamtübersicht Ergebnisse Stadt-Umland-Kooperation Greifswald & Stralsund

Gemeinde	Entbehrliche Flächenreserven 2020 Wohnen/WE	Entbehrliche Flächenreserven 2020 Gewerbe	Entbehrliche Flächenreserven 2020 Wohnen/Gewerbe gesamt
<b>Hansestädte:</b>	<b>~70 ha - 90 ha</b> (~3.000 WE)	entfällt	<b>~70 ha - 90 ha</b> (~3.000 WE)
<b>Umland:</b>	<b>~4,6 ha</b> (~80 - 90 WE)	<b>~35,2 ha</b>	<b>~39,8 ha</b> (~80 - 90 WE)
<b>Stadt &amp; Umland HGW/HST</b>	<b>~74 ha - 94 ha</b> (~3.100 WE)	<b>~35 ha</b>	<b>~110 ha - 130 ha</b> (~3.100 WE)

## 6.0 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

### 6.1 Probleme einer nachhaltigen Flächenentwicklung in Vorpommern

Interkommunale Kooperationsprozesse in einem Stadt-Umland-Verbund können erfahrungsgemäß nur dann erfolgreich gestaltet werden, wenn wichtige Grundvoraussetzungen vorhanden sind, die von den beteiligten Akteuren aus Politik und Verwaltung erfüllt werden können, oder wenn zumindest die Bereitschaft dazu vorhanden ist. Zu nennen sind beispielsweise die Fähigkeit zum Denken in regionalen Zusammenhängen, eine aktive Mitwirkung am Kooperationsprozess, die Bereitschaft zur Überwindung kommunaler Interessengegensätze sowie eine Akzeptanz der zu erreichenden Ziele.

Für die lokalen Akteure müssen gleichermaßen die Vorteile erkennbar sein, die sich aus einem interkommunalen Miteinander ergeben können oder es müssen zumindest Anreize vorhanden sein bzw. Kompensationen geschaffen oder in Aussicht gestellt werden, die für eine aktive Mitwirkung am Kooperationsprozess von (gemeindlichem) Interesse sein könnten.

Einer Bereitschaft zur Mitwirkung sind immer dann Grenzen gesetzt, wenn sich aus dem interkommunalen Miteinander im kommunalpolitischen Alltag oder im täglichen Verwaltungsvollzug subjektiv befürchtete oder objektiv erkennbare (zumeist materielle) Nachteile für die beteiligten Städte und Gemeinden ergeben können. Diese Situation ist im Verlauf des MORO-Prozesses in Vorpommern verschiedentlich eingetreten. Fasst man die gemachten Erfahrungen zusammen, dann haben sich für den Kooperationsprozess vor allem folgende Punkte als nachteilig erwiesen.

#### Beteiligung und Mitwirkungsverpflichtung

Eine frühzeitige Einbindung der beteiligten MORO-Städte und -Gemeinden am Modellvorhaben und eine umfassende Vorabstimmung der Ziele ist nur bedingt erfolgt. Die lokalen Akteure aus Politik und Verwaltung mussten Vorgaben, die aus ihrer Wahrnehmung zum Teil negativ besetzt waren (Siedlungsflächenreduzierung) umsetzen, ohne deren Inhalte und Sinnhaftigkeit zuvor diskutiert zu haben oder davon überzeugt zu sein.

Die Beteiligung der Stadt-Umland-Gemeinden am Kooperationsprozess war freiwillig, eine Teilnahme- und Mitwirkungsverpflichtung bestand nicht. Das galt auch für eine rechtsverbindliche Umsetzung der Ergebnisse. Alle aus der Mitarbeit entstehenden Aufgaben mussten zusätzlich zum laufenden Tagesgeschäft bearbeitet werden. Zudem ließ die fehlende Verpflichtung zur Teilnahme anfangs Zweifel am Wert oder am Sinn des MORO aufkommen. Ein damit verbundener häufiger Wechsel der Teilnehmer erschwerte den Informationsfluss zwischen den Beteiligten.

Finanzieller Ausgleich privater Eigentümer

Viele MORO-Städte und -Gemeinden könnten nach übereinstimmender Auffassung von Politik und Amtsverwaltungen auf die Inanspruchnahme von Gewerbe- und/oder Wohnbauflächenreserven verzichten. Die kommunale Bereitschaft für eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung lag also in vielen Fällen vor.

Diese Siedlungsflächenreserven befinden sich jedoch häufig nicht im kommunalen Eigentum. Bei privaten Eigentümern besteht ohne materielle Gegenleistung vielfach keine Bereitschaft zum Nutzungs- oder Flächenverzicht.

Lag diese Bereitschaft jedoch vor, dann standen den MORO-Städten und -Gemeinden keine finanziellen Mittel für entsprechende Gegenleistungen zur Verfügung. Eine haushaltsfinanzierte Kompensation wäre überwiegend nicht finanzierbar, hätte zu kommunalaufsichtlichen Problemen geführt und sowohl haushaltsrechtliche wie finanzielle Nachteile für die Gebietskörperschaften zur Folge gehabt.

#### Planungsschaden

In den MORO-Städten und -Gemeinden liegen die nicht mehr benötigten Bauflächenreserven vielfach in rechtskräftigen Bebauungsplangebieten mit unterschiedlichen Grundstückseigentümern. Eine Änderung oder Aufhebung der Bebauungspläne hätte fast durchgängig zu Wertminderungen der Grundstücke und damit verbunden zu Schadenersatzforderungen privater Grundstückseigentümer geführt. Zur Kompensation der damit verbundenen finanziellen Nachteile standen den beteiligten Gebietskörperschaften ebenfalls keine Mittel zur Verfügung. Eine haushaltsfinanzierte Kompensation schied aus den zuvor genannten Gründen aus.

#### Planungsverfahren

Eine verfahrensrechtlich einwandfreie Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele hätte in vielen Fällen eine Änderung von Bauleitplänen erforderlich gemacht, deren Aufstellung bereits durch die Gemeinden finanziert wurden, teilweise mit finanzieller Unterstützung durch Fördermittel. Mangels eigenem Personal hätten die Gemeinden auch für die Änderungsverfahren Planungsbüros mit der Verfahrensdurchführung beauftragen müssen und dafür erneut Planungsmittel ausgeben müssen. Auch in diesen Fällen standen keine Fördermittel für die Auftragsvergaben zur Verfügung. Eine haushaltsfinanzierte Beauftragung schied aus den zuvor genannten Gründen aus.

#### Öffentliche Fördermittel

In den MORO-Städten und -Gemeinden liegen die nicht mehr benötigten Siedlungsflächenreserven vielfach in erschlossenen Gewerbe- oder/und Wohngebieten. Ein faktischer Verzicht auf die Entwicklung der nicht mehr in Anspruch zu nehmenden Flächenreserven hätte eine Rückzahlungsverpflichtung von Fördermitteln - zum Beispiel für die getätigten Erschließungsmaßnahmen, Ausgleichsmaßnahmen oder für den Grunderwerb in diesen Gebieten - zur Folge gehabt. Hier stehen landesrechtliche, teilweise auch europäische Fördermodalitäten dem Nachhaltigkeitspostulat des Bundes entgegen. Eine haushaltsfi-

nanzierte Kompensation schied aus den zuvor genannten Gründen aus.

#### Akzeptanzprobleme

In vielen MORO-Städten und -Gemeinden hat sich im Verlauf des Kooperationsprozesses eine Übereinstimmung darüber eingestellt, dass die Siedlungsflächenreserven insgesamt zu umfangreich sind und dass die Siedlungsflächenentwicklung seit 1990 in keinem angemessenen Verhältnis zur tatsächlichen Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung steht.

Dieser Erkenntnisgewinn in Politik und Verwaltung ist einer der positiven, vielleicht sogar der entscheidende Effekt des MORO in Vorpommern, der gar nicht hoch genug eingeschätzt werden kann!

Dennoch sind in vielen Gebietskörperschaften die materiellen und immateriellen Vorteile eines zumindest teilweisen Verzichtes auf die Inanspruchnahme von Flächenreserven allein mit dem Argument der Nachhaltigkeit nicht zu vermitteln.

Wem als vorpommerschen Bürgermeister die ökonomischen, sozialen und demografischen Entwicklungsbedingungen „wegbrechen“, wer seinen defizitären Gemeindehaushalt auch auf lange Sicht nicht mehr ausgleichen kann, der vermag kaum zu verstehen, warum er darüber hinaus auch noch die allein verbliebenen Bauflächenreserven (die nach tradierter gemeindlicher Auffassung auch in M-V die einzigen ökonomischen Entwicklungsperspektiven in vielen Gemeinden darstellen) an den Planungsverband „zurückgeben soll“. Zumindest dann nicht, wenn den Gemeinden dafür keine materiellen Kompensationen, finanzielle Anreize oder Vorteile anderer Art gegeben oder zumindest in Aussicht gestellt werden können. (siehe oben)

#### Fazit:

Die im MORO Vorpommern gemachten Probleme/Erfahrungen einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung dürften so oder so ähnlich auch in anderen Modellregionen aufgetreten sein. Eine bundesweit einheitliche Implementierung der Ergebnisse des MORO dürfte daher auf Dauer nur dann erfolgversprechend (nachhaltig) sein, wenn die bestehenden verwaltungs- und verfahrensrechtlichen Widersprüche und Hemmnisse zwischen den unterschiedlichen Verwaltungsebenen von Bund, Ländern und Gemeinden aufgehoben werden können.

Das erfordert unter anderem bundeseinheitliche Förder- und Finanzierungsvoraussetzungen, gleiche oder vergleichbare Nachhaltigkeitsstandards sowie realistische (und finanzierbare!) Anreize und Kompensationsmöglichkeiten für den Ausgleich von Nachteilen, die den Kommunen derzeit bei einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung noch entstehen.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Von den MORO-Städten und -Gemeinden in Vorpommern wurde beispielsweise angeregt, als Anreiz oder Kompensation für finanzielle Nachteile im übertragenen Sinne „Stilllegungsprämien“ für nicht mehr in Anspruch zu nehmende Siedlungsflächen innerhalb von F-Plan- oder B-Plan-Gebieten als ein direkt wirkendes Steuerungsinstrument einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung einzuführen.

Für Stadt-Umland-Regionen, die über einen sehr hohen Anteil freier Siedlungsflächenreserven verfügen, dürften zudem spezielle, zeitlich befristete, förderfähige Zwischennutzungsprogramme von besonderem Interesse sein. Mit Hilfe von Zwischennutzungen (nachwachsende Rohstoffe, Biomassen etc.) könnten ohne Änderungen der planungsrechtlichen Nutzungen brachliegende Flächenreserven wirtschaftlich genutzt und zugleich ökologische und landschaftsgestalterische Effekte erzielt werden.

## 6.2 Zielerreichung und Übertragbarkeit

Die Siedlungsflächensituation in den Stadt-Umland-Bereichen von Greifswald und Stralsund zeichnet sich durch einen ungewöhnlich großen Anteil an freien, entwicklungs- und bebauungsfähigen Siedlungsflächenreserven aus. Anders als in anderen Modellregionen stand daher im Zentrum der Konzeptentwicklungen und Abstimmungen nicht die Frage, wie zukünftige Siedlungsflächenausweisungen im Sinne des Nachhaltigkeitszieles reduziert werden können. Es ging vielmehr um operationalisierbare Konzepte, Methoden und Abstimmungsverfahren, die zu einer Reduzierung der Inanspruchnahme vorhandener Flächenreserven führen.

Vor dem Hintergrund dieser nur bedingt auf andere Stadt-Umland-Bereiche im Bundesgebiet zu übertragenden Situation, konnten die beiden zentralen quantitativen Ziele<sup>34</sup> des MORO im Rahmen der interkommunalen Kooperation deutlich übertroffen werden.

- Im Rahmen der Fortschreibung des Regionalen Raumordnungsprogramms Vorpommern sollen in den Planentwurf für die Stadt-Umland-Bereiche Greifswald und Stralsund keine Neuausweisungen von Gewerbe- und Wohnbauflächen bis zum Jahre 2020 aufgenommen werden. Das Nachhaltigkeitsziel (30 ha/Tag) wird damit mehr als erreicht.
- Zugleich wird die Inanspruchnahme der vorhandenen Siedlungsflächenreserven in den Gemeinden bis zum Jahre 2020 um 15% bis 20% reduziert. Auch diese Reduzierung soll sich im Entwurf des RROP wiederfinden. Sie liegt deutlich über der angestrebten Senkung der künftigen Baulandausweisungen auf ein Viertel des Niveaus des Jahres 2001.

Bedingt durch die sitzungsfreie Zeit in den Sommerferien 2006 werden die Ergebnisse der Beratungen in den MORO-Städten und – Gemeinden zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Abschlussberichtes noch nicht vorliegen können. Auch nach formaler Beendigung des MORO wird daher in Vorpommern eine weitere Beschäftigung mit der Thematik einer interkommunal abgestimmten, nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung stattfinden.

---

<sup>34</sup> 1. Inanspruchnahme neuer Siedlungsflächen bundesweit von derzeit etwa 105 ha pro Tag auf etwa 30 ha/Tag im Jahre 2020 reduzieren.  
2. Zukünftige Baulandausweisungen im Stadt-Umland Greifswald und Stralsund bis 2020 auf 25% des Niveaus des Jahres 2001 zu senken.

Trotz der in Vorpommern für das bundesweite MORO nur bedingt vergleichbaren Ausgangssituation dürfte die Frage von Interesse sein, wie diese Ergebnisse erzielt werden konnten und inwieweit die dafür eingesetzten Methoden und Strategien auch auf andere Modellregionen übertragbar sein könnten.

#### Kommunikationsprozess in Werkstattatmosphäre

Zunächst ist festzustellen, dass im Stadt-Umland Greifswald und Stralsund ein sehr intensiver und zeitaufwändiger, durchgängig moderierter Kommunikationsprozess durchgeführt wurde. Kommunikationsprozesse dieser Art sind erfahrungsgemäß von Gemeinde-, Amts-, Stadt- oder Kreisverwaltungen unter normalen Arbeitsbedingungen nicht leistbar.<sup>35</sup> Ohne diese moderierten Diskussionsprozesse wäre es nicht zu einvernehmlichen Abstimmungsergebnissen zwischen Gemeinden gekommen, zwischen denen seit Jahren teilweise erhebliche Interessenkonflikte bestehen. Diese Erkenntnis ist nicht neu.

Innovativ daran dürfte jedoch die kontinuierliche Arbeit in moderierten Werkstätten sein, die immer unter Einbeziehung entscheidungskompetenter Gemeindevertreter stattfanden. In diesen Werkstätten wurden immer konkrete, praxisorientierte Konzepte erarbeitet und ergebnisorientierte Abstimmungen und Entscheidungen herbeigeführt, die mitunter durchaus kontrovers verliefen. Nach Einschätzung der Beteiligten war die Organisation und Durchführung dieses diskursiven Kommunikationsprozesses in Werkstätten für die Entwicklung eines Stadt-Umland-Verständnisses wesentlich entscheidender, als die letztlich erzielten siedlungsflächenbezogenen Ergebnisse.

- Aufgrund der gemachten Erfahrungen, wäre diese besonders praxisorientierte Form eines diskursiven Kommunikationsprozesses in Werkstattatmosphäre auch auf andere Modellregionen übertragbar.

Bei aller Wertschätzung für diese erfolgreiche Form des in Vorpommern praktizierten Kommunikationsprozesses kann sie im kommunalpolitischen Alltag dennoch an Grenzen stoßen. Und zwar dann, wenn die zur Person an den Werkstattveranstaltungen beteiligten Gemeindevertreter innerhalb ihrer Gemeindegremien eigenverantwortlich die Reduzierung von Siedlungsflächen gegenüber den Fraktionen und der Öffentlichkeit vertreten müssen.

Hier kann es im Einzelfall sinnvoll sein, die gemeinsam erarbeiteten Abstimmungsergebnisse als „*fachliche Gutachterempfehlung*“ in die kommunalpolitischen Beratungen einzubringen.

#### Vereinfachte Flächenbedarfsabschätzungen

Die Herstellung eines Einvernehmens über die für eine realistische, den tatsächlichen Erfordernissen, Bedarfen und Nachfragen Rechnung tragende Siedlungsflächenentwicklung, erwies sich aus psychologischen und kommunalpolitischen Gründen als eines der schwierigsten Themen. Unter teilweiser Zurückstellung fachlicher oder ökologischer Überlegungen ging es bei den lokalen Akteuren vor

<sup>35</sup> Dazu gehörten unter anderem 3 zentrale Workshops, 13 ergänzende Werkstattveranstaltungen und 5 Präsentationen bei der Verbandsversammlung und beim Vorstand des Regionalen Planungsverbandes.

logischer Überlegungen ging es bei den lokalen Akteuren vor allem um die Frage, welche Flächen politisch akzeptiert und in den Gemeindevertretungen mehrheitsfähig sein könnten.

In dieser Situation wurde bewusst auf die Erarbeitung theoretischer Flächenbedarfsmodelle oder mathematisch gestützter präziser Bedarfsberechnungen verzichtet. Stattdessen wurde eine praxisorientierte Kombination von einfachen, nachvollziehbaren „Bildern“ der gemeindlichen Entwicklungen (Szenarien) und daraus abgeleiteten flächenpolitischen Mengenzielen gewählt, um den voraussichtlichen Bedarf an Gewerbe- und Wohnbauflächen bis zum Jahre 2020 einvernehmlich bestimmen zu können.

Methodisch eine „wenn-dann-Analogie“ auf der Plausibilitätsebene, die in ihrer Einfachheit auch in konfliktbehafteten Diskussionen vermittelbar war, die zu Reflektionen über die eigenen Gemeindeentwicklungen führte und die in Einzelfällen auch „Aha-Effekte“ und Betroffenheiten auslöste. Die Genauigkeit der dabei erzielten Ergebnisse war ausreichend, um für jede Gemeinde die bis 2020 benötigten Flächenmengen zu bestimmen.

- Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Elemente der vereinfachten Flächenbedarfsabschätzungen (moderierte Erarbeitung von Szenarien, Entwicklungs(leit)bilder, praxisbezogene Orientierungswerte und Mengenziele) geeignet sind, um sie auf andere Stadt-Umland-Regionen zu übertragen.

#### Modelle zur Siedlungsflächenabstimmung

Wenn in Städten und Gemeinden unterschiedlicher Größe, mit unterschiedlichen Siedlungsflächenreserven und -strukturen die Inanspruchnahme von Flächenreserven abgestimmt wird, dann stellt sich die Frage der Vergleichbarkeit der erzielten Ergebnisse. Um diese herzustellen, wurden drei einfache, miteinander kombinierbare Modelle entwickelt, anhand derer die Beteiligten die Flächeninanspruchnahme vergleichbar aufbereiten konnten.

Die im MORO Vorpommern erzielten Ergebnisse der Flächenreduzierungen stützen sich auf zwei Modelle: dem Modell der pauschalen Budgetierung von Flächen und dem Modell der Festlegung von Flächenprioritäten.

- Aufgrund der gemachten Erfahrungen sind alle entwickelten Modelle gut geeignet, um die Vergleichbarkeit von Flächeninanspruchnahmen von Städten und Gemeinden auch in anderen Stadt-Umland-Regionen herzustellen.

#### **6.3 Handlungsempfehlungen für Stadt-Umland-Bereiche**

Das Modellvorhaben der Raumordnung hat in den beiden Stadt-Umland-Bereichen von Greifswald und Stralsund erstmals zu einem geordneten Diskussionsprozess zwischen den lokalen Akteuren geführt, der sich positiv auf das künftige interkommunale Miteinander auswirken kann. So bemerkenswert die erzielten Abstimmungsergebnisse auch waren: Der eigentliche Gewinn des MORO war die Kommunikation zwischen Städten und Gemeinden, die seit Jahren unterschiedliche Interessenlagen, teilweise auch Konflikte untereinander haben.

Trotz dieser positiven Entwicklungen stehen die Stadt-Umland-Gemeinden von Greifswald und Stralsund erst am Anfang einer erfolgversprechenden interkommunalen Zusammenarbeit. Diese darf sich in den kommenden Jahren nicht nur auf die Siedlungsflächenentwicklung begrenzen, sondern muss auf andere Kooperationsfelder ausgeweitet werden. Die folgenden drei Handlungsempfehlungen könnten dazu beitragen, den begonnenen MORO-Prozess auf anderen Themenfeldern fortzuführen und das interkommunale Miteinander zu verfestigen.

#### Empfehlung: Projektgruppe Raumordnungskataster

Aufgrund der Probleme bei der gemeindebezogenen Auswertung von Siedlungsflächendaten ist festzustellen, dass es sowohl innerhalb der Stadt-Umland-Gemeinden als auch zwischen den Stadt-Umland-Gemeinden und dem Regionalen Planungsverband Vorpommern ein Defizit an organisierten Informationen und Kartierungen des Siedlungsflächenbestandes gibt. Derzeit verfügt keine der beteiligten Gemeinden, Ämter, Städte und Kreise einschließlich des RPV über ein genaues Kenntnis der Siedlungsflächensituation in den Stadt-Umland-Bereichen.

Einer Vernetzung raum- und flächenbezogener Daten innerhalb der Stadt-Umland-Bereiche und dem RPV kommt vor allem für die Entwicklungssteuerung im Planungsraum Vorpommern eine besondere Bedeutung zu. Aufgrund dieser Situation ergeben sich zwei konkrete Handlungsempfehlungen mit Siedlungsflächenbezug:

Einrichtung einer interkommunal besetzten Projektgruppe Raumordnungskataster („ProROK“) unter Federführung des Regionalen Planungsverbandes. Organisation, Arbeitsweise und Technikeinsatz müssen so entwickelt werden, dass die Arbeit nach einer Aufbau- und Anlaufphase ohne zusätzliches Personal und Kosten im laufenden Verwaltungsprozess bewältigt werden kann.<sup>36</sup>

Ziel der Projektgruppenarbeit ist die Bereitstellung und Aufbereitung siedlungsflächenbezogener Daten zur Steuerung der Raumentwicklung im Planungsraum Vorpommern und zur Information von Politik und Verwaltung.

Aufgabe der Projektgruppe ist die interne Informationsvermittlung über Siedlungsflächenentwicklungen im Stadt-Umland-Bereich (auch außerhalb von B-Plan Gebieten), die laufende Aktualisierung des ROK und die Aufbereitung von themen- und flächenbezogenen Informationen für Vorstand, Verbandsversammlung, Städte und Gemeinden.

Da eine Projektgruppe Raumordnungskataster Beispielwirkung für alle Regionalen Planungsverbände in Mecklenburg-Vorpommern haben würde, wäre auch eine Anschubförderung des Landes als Pilotprojekt vorstellbar.

#### Empfehlung: Regionale Planungsdatenbank

Aufbau einer raumbezogenen Planungsdatenbank beim RPV zur Analyse und Steuerung raumwirksamer Veränderungen mit Flächenbezug

---

<sup>36</sup> Bei Bedarf sollte der Aufbau, die Organisation und die Arbeitsweise der interkommunalen Projektgruppe in der Startphase durch eine externe Moderation begleitet werden.

und als Instrument zur Reduzierung der Inanspruchnahme von Siedlungsflächen. Auch der Aufbau, die Organisation, die Arbeitsweise und der Technikeinsatz müssen so entwickelt werden, dass die Arbeit nach einer Aufbau- und Anlaufphase ohne zusätzliches Personal und Kosten im laufenden Verwaltungsprozess bewältigt werden kann.<sup>37</sup>

Aufgabe der Planungsdatenbank wäre die Ermittlung und Aufbereitung ausgewählter demografischer, ökonomischer, sozialer, infrastruktureller Daten und Pläne zur Stadt-Umland-Entwicklung, die laufende Raumbewertung und die Analyse ausgewählter Veränderungsprozesse mit Flächenbezug.

Adressaten einer regionalen Planungsdatenbank wären nicht nur die Planungs-, Wirtschafts-, Liegenschaftsverwaltungen und Ämter der Stadt-Umland-Bereiche, sondern auch private und öffentliche Unternehmen (Wirtschaftsförderung, Bau, Touristik, Handel, Gewerbe, Dienstleister etc.) Investoren und Nutzer. Eine Planungsdatenbank sollte zugleich als ein offensives Instrument der Wirtschaftsförderung zur Ansiedlung von Unternehmen und zur Erleichterung von Investitionen im Stadt-Umland von Greifswald und Stralsund genutzt werden.

#### Empfehlung: Entwicklungskonzepte für Umlandgemeinden

Während die beiden Hansestädte Greifswald und Stralsund über qualifizierte Stadtentwicklungskonzepte, Flächennutzungspläne, stadtteilbezogene Planungen etc. verfügen, liegen vergleichbare Planungen und Konzepte für die Umlandgemeinden nicht vor. So wurden beispielsweise für einige der 22 Umlandgemeinden bislang keine Flächennutzungspläne aufgestellt.

Das Fehlen gemeinsamer Entwicklungsziele und eines gemeinsamen, alle Umlandgemeinden umfassenden räumlich-funktionalen Entwicklungskonzeptes hat sich bei den interkommunalen Abstimmungen als nachteilig für den Abstimmungsprozess und für die Interessenlagen der beteiligten Gemeinden erwiesen.

So sind die Umlandgemeinden derzeit nicht in der Lage, sich mit ihren Interessen und Entwicklungspotenzialen einheitlich gegenüber dem Planungsverband und den Hansestädten zu positionieren. Wenn auch noch unterschiedliche Interessen zwischen Nachbargemeinden bestehen, dann wird das in der Regel immer zu einer Schwächung gemeindlicher Interessen und zu einem erhöhten Abstimmungsaufwand bei Planungsverfahren führen. Das Fehlen von Entwicklungskonzepten für die beiden Umlandbereiche der Hansestädte ist somit auch unter regionalplanerischen Gesichtspunkten nachteilig.

Im Interesse einer geordneten Raumentwicklung und zur Unterstützung einer besseren interkommunalen Zusammenarbeit auch innerhalb der Stadt-Umland-Bereiche der beiden Hansestädte wird daher die Aufstellung von Entwicklungskonzepten für das Umland als teileräumliche Fortführung oder Konkretisierung des MORO-Projektes empfohlen. Dem Stand der Kooperation entsprechend, sollte ein entsprechendes Konzept zunächst für die Umlandgemeinden von Greifswald erarbeitet werden.

---

<sup>37</sup> Auch der Aufbau einer Planungsdatenbank könnte bei Bedarf in der Anfangsphase zur Entwicklung einer praxisorientierten Methodik durch externe Unternehmen begleitet werden.

Für die Bearbeitung von Umland-Entwicklungskonzepten wird ein (den lokalen Akteuren bereits vertrauter) diskursiver Planungsprozess und eine Konzentration auf wenige, für die Umlandgemeinden wichtige Entwicklungsthemen empfohlen. Im Hinblick auf das mittlerweile im Landesplanungsrecht verankerte Kooperations- und Abstimmungsgebot<sup>38</sup> und die laufende Fortschreibung des RROP sollten beispielsweise die Entwicklung von Wohnen & Gewerbe, Versorgung & Einzelhandel, Infrastruktur & ÖPNV sowie die Landschaftsentwicklung Gegenstand von Umland-Konzepten sein.

---

<sup>38</sup> Vergleiche dazu auch die im Landesraumentwicklungsprogramm enthaltenen Ausführungen zum besonderen Kooperations- und Abstimmungsgebot für Gemeinden, die Stadt-Umland-Räumen zugeordnet sind.



## **Anlagen**

## **Beispielhafter Entwurf Modell 3, Zeit-Bausteine, für die Gewerbeflächenentwicklung in der Gemeinde Wendorf (ohne konkrete Flächenvorgaben)**

### **Entwurf einer Beratungsvorlage**

#### **Thema:**

- Fortschreibung des Regionalen Raumordnungsprogramms Vorpommern (RROP)
- Vereinbarungen über die Entwicklung von Gewerbe- und/oder Wohnbauflächenreserven im Stadt-Umland von Greifswald und Stralsund bis zum Jahre 2020

#### **Mögliche Berichts- oder Beschlussvorschläge Wendorf:**

1. In der Gemeinde Wendorf erfolgt die Entwicklung gewerblicher Bauflächenreserven bis zum Jahre 2020 auf Grundlage des Modells 3. »Zeit-Bausteine«.
2. Die Flächen der »Zeit-Bausteine« in einer Größenordnung von ?? ha werden in die Fortschreibung des RROP aufgenommen.

### **Begründung**

#### **1. Modellvorhaben der Raumordnung (»MoRo«)**

Im Zusammenhang mit der Fortschreibung des Regionalen Raumordnungsprogramms Vorpommern (RROP) hat sich das Amt für Raumordnung und Landesplanung Vorpommern (AfRL) erfolgreich um Teilnahme an einem Modellvorhaben des Bundes<sup>39</sup> beworben. Ziel dieses „Modellvorhaben der Raumordnung“ (»MoRo«) in Vorpommern ist es, in enger Zusammenarbeit zwischen den Hansestädten Greifswald und Stralsund und ihren 22 Umland-Gemeinden<sup>40</sup>

- beispielhafte Möglichkeiten für eine nachhaltige, bedarfsgerechte, wirtschaftlich angemessene, den Bauflächenreserven und den demografischen Veränderungen Rechnung tragende Siedlungsflächenentwicklung zu erarbeiten.

Dazu haben seit November 2004 unter engagierter Beteiligung von Bürgermeister\*innen, Amtsvorstehern, Verwaltungsmitarbeitern und Vertretern der Städte, Gemeinden, Ämter und Landkreise zahlreiche gemeinsame Workshops, Werkstattveranstaltungen und Arbeitsgespräche stattgefunden. Im Ergebnis ist festzustellen, dass in den am Modellvorhaben beteiligten Hansestädten und ihren 22 Umland-

---

<sup>39</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen (BMVWB) und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

<sup>40</sup> Am Modellvorhaben sind folgende Gebietskörperschaften beteiligt:

Landkreis OVP, Hansestadt Greifswald, Amt Miltzow: Gemeinde Kirchdorf; Amt Landhagen: Gemeinden Behrenhoff, Diedrichshagen, Hinrichshagen, Levenhagen, Mesekenhagen, Neuenkirchen, Wackerow, Wendorf; Amt Lubmin: Gemeinden Kemnitz, Loissin.

Landkreis NVP, Hansestadt Stralsund; Amt Miltzow: Gemeinde Brandshagen; Amt Altenpleen: Gemeinden Klausdorf, Kramerhof, Preetz, Prohn; Amt Niepars: Gemeinden Lüssow, Pantelitz, Steinhagen, Wendorf, Zarrendorf.

Landkreis Rügen; Amt West Rügen: Gemeinde Altefähr

Gemeinden derzeit etwa ~777 ha freie Gewerbe- und Wohnbauflächen<sup>41</sup> vorhanden sind.

## **2. Bauflächenreserven in den Stadt-Umland-Bereichen von Greifswald und Stralsund**

Bedingt durch Einwohnerverluste, hohe Altenanteile, wirtschaftliche Stagnation, Wegfall steuerlicher Vergünstigungen<sup>42</sup> etc. werden die Nachfrage und der Bedarf an Wohnbauland und Gewerbeflächen bis zum Jahre 2020 weiter zurückgehen. Damit verbunden werden weitere Wohn- und Gewerbeflächen „frei“ - zum Beispiel durch Wohnungsleerstand und Rückbau, Betriebsverlagerungen, Stilllegungen oder Schließungen. Das führt zu einem weiteren Anstieg der Wohnbau- und Gewerbeflächenreserven.

Innerhalb der kommenden anderthalb Jahrzehnte werden die Stadt-Umland-Bereiche von Greifswald und Stralsund voraussichtlich über mehr als ~800 ha freie Gewerbe- und Wohnbauflächenreserven verfügen. Durchschnittlich stehen dann je 1.000 Einwohner insgesamt etwa ~5,8 ha Bauflächenreserven für neue Wohn- oder Gewerbenutzung zur Verfügung.

- Um diese freien Gewerbe- und Wohnbauflächen in Anspruch nehmen zu können, müssten im Stadt-Umland von Greifswald & Stralsund innerhalb der kommenden anderthalb Jahrzehnte etwa ~12.000 neue gewerbliche Arbeitsplätze geschaffen und etwa ~14.000 neue Wohnungen gebaut werden.
- Dazu wäre allein im Wohnungssektor bei einer durchschnittlichen Belegungsdichte von etwa 1,8 bis 2,0 Personen je Wohneinheit innerhalb von 15 Jahren ein Wachstum der Wohnbevölkerung von etwa 26.000 EW bis 28.000 EW erforderlich. Das wären mehr als die etwa ~25.980 Einwohner, die derzeit in den 22 Umland-Gemeinden von Greifswald und Stralsund leben.
- Anders ausgedrückt: In den Stadt-Umland-Bereichen von Greifswald und Stralsund müsste die Bevölkerung bis zum Jahre 2020 um ~20% ansteigen (von ~137.500 EW auf ~165.000 EW), um die freien Gewerbe- und Wohnbauflächenreserven in Anspruch nehmen zu können.

## **3. Fortschreibung des Regionalen Raumordnungsprogramms**

Anders als diese ungewöhnlich großen Bauflächenreserven vermuten lassen, wird es in den Stadt-Umland-Bereichen von Greifswald und Stralsund bis zum Jahre 2020 aller Voraussicht nach keine weiteren Bedarfe und Nachfragen nach Gewerbe- und Wohnbauflächen geben. In den beiden Hansestädten wird die Bevölkerung um insgesamt etwa

---

<sup>41</sup> Kartierte Gewerbe- und Wohnbauflächenreserven im Raumordnungskataster des AfRL, Stand August 2005

<sup>42</sup> Z. B. Eigenheimzulage, Pendlerpauschale, Sonderförderungen, Steuervorteile für Investitionen und Betriebe etc.

~2% zurückgehen<sup>43</sup>. In den Umland-Gemeinden wird die Bevölkerung – je nach Entwicklungsvariante - bis zum Jahre 2020 stagnieren bzw. um 5% bis 10% abnehmen. Parallel dazu wird auch der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im gewerblichen Bereich in den Stadt-Umland-Bereichen zurückgehen.

Vor dem Hintergrund dieser Situation muss sich das AfRL bei der anstehenden Fortschreibung des RROP intensiv mit der Entwicklung und Inanspruchnahme der Bauflächenreserven auseinandersetzen. Dabei sind flächenextensiven Entwicklungen eng Grenzen gesetzt. Schon allein aus der im Zusammenhang mit dem „Europarechtsanpassungsgesetz Bau“ erfolgten Novellierung des Baugesetzbuches, wird das AfRL gehalten sein, nur die den tatsächlichen Entwicklungsbedingungen entsprechenden Flächenbedarfe zu berücksichtigen.

- Im RROP wird es also zu einer Reduzierung von Bauflächenreserven bis zum Jahre 2020 kommen müssen – allerdings ohne(!) Entwicklungsmöglichkeiten der beteiligten Stadt-Umland-Gemeinden zu beeinträchtigen.

Eine Reduzierung von Flächenreserven erfordert eine im Stadt-Umland-Verbund abgestimmte gemeinsame Konzeption zur Inanspruchnahme von Bauflächen. Wichtige Rahmenbedingungen dafür wurden im Verlauf des Modellvorhabens »MoRo« gemeinsam mit den beteiligten Städten, Gemeinden, Ämtern, Landkreisen und dem AfRL erarbeitet. Auch unabhängig von gesetzlichen Vorschriften ist es für alle beteiligten Gebietskörperschaften schon allein aus haushalts- und entwicklungspolitischen Gründen sinnvoll, sich auf die Flächenreserven mit den besten Standortqualitäten und den größten Vermarktungschancen zu konzentrieren.

#### **4. Vorteile einer Stadt-Umland-Kooperation**

Eine Stadt-Umland-Kooperation, die zugleich eine bedarfsgerechte Entwicklung in den Stadt-Umland-Bereichen gewährleistet, bringt Vorteile für alle Beteiligten und könnte auch neue Perspektiven der interkommunalen Zusammenarbeit eröffnen. Zu nennen sind beispielsweise:

- Geringere finanzielle Belastungen der öffentlichen Haushalte durch wirtschaftlich insgesamt günstigere Erschließungs- und Unterhaltungskosten.
- Vermeidung unwirtschaftlicher Erschließungs- und Unterhaltungskosten für freie Gewerbe- und Wohngebiete, in denen dauerhaft nur wenige Grundstücke benötigt oder nachgefragt werden.
- Einsparungen von Planungs- und Bauinvestitionen in den Verwaltungs- und Vermögenshaushalten der Städte und Gemeinden, die für Erschließungsmaßnahmen auf künftig nicht mehr in Anspruch zu nehmenden Bauflächenreserven erforderlich wären.
- Einschränkungen bei den Möglichkeiten privater Investoren, Städte und Gemeinden aufgrund eines Überangebotes an Bauflächen bei Ansiedlungen, Grundstücksvergaben und Grundstückspreisen gegeneinander auszuspielen.

---

<sup>43</sup> Regionalisierte Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes Mecklenburg-Vorpommern 2004

- Neue Möglichkeiten für interkommunale wirtschaftliche Zwischen-  
nutzungen (z. B. nachwachsende Rohstoffe, Bioenergie etc.) auf  
Bauflächenreserven, für die erkennbar keine Nachfragen oder Be-  
darfe bestehen - ohne finanzielle Nachteile für Städte und Ge-  
meinden (z. B. Rückzahlung von Fördermitteln, Planungsscha-  
den).
- Neue Möglichkeiten zum Aufbau eines gemeinsamer, Gemeindegrenzen  
überschreitenden Standortmarketings für bedarfsgerechte  
Standorte mit guter Infrastruktur und Verbesserte Steuerungsmög-  
lichkeiten für zielgerichtete Ansiedlungen und Investitionen in den  
Stadt-Umland-Bereichen.
- Neue Möglichkeiten zur Entwicklung gemeinsamer leistungsfähiger  
interkommunaler Gewerbe- und/oder Wohngebiete an Stand-  
orten mit qualitativ guten und bedarfsgerechten Bauflächenreser-  
ven, an denen alle beteiligten Städte und Gemeinden wirtschaftlich  
partizipieren
- Und nicht zuletzt: Verringerung der Flächenversiegelung und Ver-  
besserung der Umwelt-, Landschafts-, Freiraum- und Erholungs-  
qualität in den Stadt-Umland-Bereichen.

## 5. Gewerbliche Bauflächenreserven in Wendorf

Im Rahmen des Modellvorhabens »MoRo« wurde unter anderem un-  
tersucht, welche erfolversprechenden Kooperationsmöglichkeiten es  
in den beiden Stadt-Umland-Bereichen beim Umgang mit freien Ge-  
werbe- und/oder Wohnbauflächenreserven geben könnte. Ziel war ei-  
ne Entwicklung bzw. eine Inanspruchnahme von Flächenreserven, die  
nach gleichen oder vergleichbaren Bedingungen erfolgt. Dazu wurden  
drei verschiedene Grundsatzmodelle<sup>44</sup> entwickelt, die untereinander  
kombinierbar sind oder nach Bedarf an die individuellen örtlichen Ge-  
gebenheiten angepasst werden können.

Für die Gemeinde Wendorf eignet sich das Modell 3 der »Zeit-  
Bausteine« am besten, um eine bedarfsgerechte, wirtschaftlich an-  
gemessene und den demografischen Entwicklungen Rechnung tra-  
gende Nutzung der gewerblichen Bauflächenreserven zu erreichen.

Beim Modell 3 werden mehrere zeitlich befristete Bausteine zur Ent-  
wicklung von Flächenreserven bis 2020 gebildet (z. B. Baustein 2010:  
xx ha, Baustein 2015: yy ha, Baustein 2020: zz ha). Werden die Flä-  
chen dieser Zeit-Bausteine innerhalb der vereinbarten Zeiträume nicht  
zu 100% ausgenutzt, reduzieren sich die verbleibenden Bauflächen-  
reserven für den nächsten Baustein um einen bestimmten, gemein-  
sam zu vereinbarenden Flächenanteil. Beispielsweise um den Flä-  
chenanteil, der im vorherigen Baustein nicht in Anspruch genommen  
wurde.

- Die Gemeinde Wendorf verfügt bei einer Einwohnerzahl von etwa  
~1.050 EW derzeit über insgesamt etwa ~36 ha freie Gewerbeflä-

---

<sup>44</sup> Modell 1 »Budget«: Pauschale, räumlich nicht festgelegte quantitative Flächen-Budgets zur  
Inanspruchnahme von Bauflächenreserven bis 2020  
Modell 2 »Prioritäten«: Qualifizierte, räumlich festgelegte qualitative Flächen-Prioritäten zur In-  
anspruchnahme von Bauflächenreserven bis 2020  
Modell 3 »Zeit-Bausteine«: Qualitative, räumlich und zeitlich festgelegte Flächen-Zeit-Bausteine  
zur Inanspruchnahme von Bauflächenreserven bis 2020

chen. Das entspricht einer Flächenreserve von ~34,2 ha je 1.000 Einwohner.

- Um die derzeit vorhandenen Gewerbeflächenreserven bis 2020 zu nutzen, müssten in Wendorf innerhalb der kommenden anderthalb Jahrzehnte etwa ~1.200 neue gewerbliche Arbeitsplätze durch entsprechende Betriebsansiedlungen geschaffen werden.
- Die Entwicklungsszenarien für die Umland-Gemeinden Greifswald und Stralsund gehen bei der Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahre 2020 von einer Stagnation ( $\pm 0$ ), einem moderaten Rückgang (-5%) bzw. einer Schrumpfung (-10%) aus. Im Jahr 2020 würde die Einwohnerzahl von Wendorf demnach zwischen etwa ~940 EW und ~1.050 EW liegen.

Auch der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im gewerblichen Bereich wird von derzeit etwa ~20% bis zum Jahre 2020 auf etwa ~15% zurückgehen. Damit verbunden wird in den Umland-Gemeinden von Greifswald und Stralsund auch der örtliche Bedarf nach Gewerbeflächen stagnieren oder weiter rückläufig sein.

## **6. Inanspruchnahme gewerblicher Bauflächen in Wendorf bis 2020**

Vor diesem Entwicklungshintergrund wurde die Frage bedarfsgerechter Flächen-Zeit-Bausteine, die den demografischen und wirtschaftlichen Entwicklungen Rechnung trägt, in mehreren Werkstattgesprächen gemeinsam bearbeitet. Für Wendorf wurden drei Zeit-Bausteine (Baustein 1: 2010, Baustein 2: 2015, Baustein 3: 2020) als sinnvoll erachtet.

Nach Einschätzung der Beteiligten werden in Wendorf für den 1. Zeit-Baustein mit einer Größe von etwa ~xx ha nachfrage- und bedarfsgerechte Möglichkeiten für die Inanspruchnahme/Entwicklung gewerblicher Bauflächenreserven bis zum Jahre 2010 gesehen. Um die Flächenreserven des 1. Zeit-Bausteins zu 100% zu nutzen, müssten in Wendorf innerhalb der kommenden 7 Jahre durch Betriebsansiedlungen oder/und Betriebserweiterungen etwa ~??? neue gewerbliche Arbeitsplätze entstehen.

Für den 2. Zeit-Baustein mit einer Größe von yy ha werden nachfrage- und bedarfsgerechte Möglichkeiten für die Inanspruchnahme/Entwicklung gewerblicher Bauflächenreserven bis zum Jahre 2015 gesehen. Um die Flächenreserven des 2. Zeit-Bausteins zu 100% zu nutzen, müssten in Wendorf im Zeitraum 2010 - 2015 durch Betriebsansiedlungen oder/und Betriebserweiterungen etwa ~??? weitere neue gewerbliche Arbeitsplätze entstehen.

Für den 3. Zeit-Baustein mit einer Größe von zz ha werden nachfrage- und bedarfsgerechte Möglichkeiten für die Inanspruchnahme/Entwicklung gewerblicher Bauflächenreserven bis zum Jahre 2020 gesehen. Um die Flächenreserven des 3. Zeit-Bausteins zu 100% zu nutzen, müssten in Wendorf im Zeitraum 2015 - 2020 durch Betriebsansiedlungen oder/und Betriebserweiterungen etwa ~??? weitere neue gewerbliche Arbeitsplätze entstehen.

Bei dem Modell der Zeit-Bausteine soll sich die Inanspruchnahme der gewerblichen Bauflächenreserven in Wendorf an den tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklungen orientieren. Sollten die innerhalb der Zeit-Bausteine zur Verfügung stehenden gewerblichen Bauflächenreserven nicht zu 100% in Anspruch genommen werden, erfolgt deshalb eine Anpassung an die tatsächlichen Gewerbeflächenbedarfe. In diesem Fall wird

- der *Zeit-Baustein 2* um die Flächen reduziert, die im *Zeit-Baustein 1* nicht in Anspruch genommen werden konnten.
- Ebenso wird der *Zeit-Baustein 3* um die Flächen reduziert, die in den *Zeit-Bausteinen 1* und *2* nicht in Anspruch genommen werden konnten.

Innerhalb der kommenden anderthalb Jahrzehnte könnte so in drei Zeitabschnitten eine kontinuierliche, bedarfs- und nachfragegerechte Anpassung der Gewerbeflächenentwicklung an die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung in der Gemeinde Wendorf erfolgen.

In Abhängigkeit von der tatsächlichen Flächeninanspruchnahme sollen die Flächen der drei *Zeit-Bausteine* in die Fortschreibung des RROP aufgenommen werden.