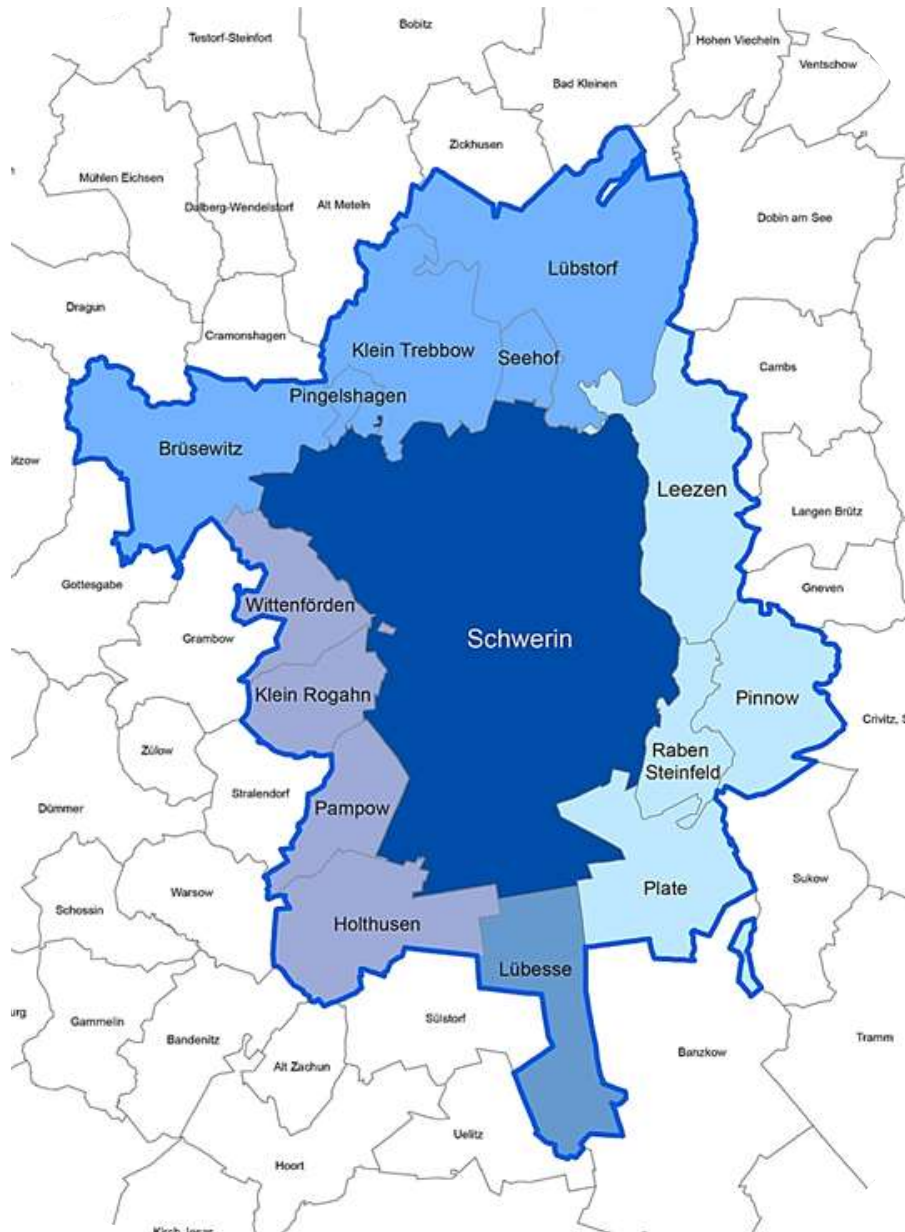




STADT  
LAND  
PLUS+

# REGIONALER INTERESSENAUSGLEICH – AM BEISPIEL DES STADT- UMLANDRAUMS SCHWERIN

Ellen Wahls, Freia Gabler, Karl Schmude



## KOOPERATION UND ABSTIMMUNG IM STADT-UMLAND-RAUM SCHWERIN

GERÜNDERT VOM



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung

**FONA**  
Forschung für Nachhaltigkeit



INSTITUT  
**RAUM &  
ENERGIE**



## RAHMENBEDINGUNGEN

Gemäß des Kooperations- und Abstimmungsgebotes der Landesplanung haben sich die Landeshauptstadt Schwerin und die 14 Umlandgemeinden auf Ziele und Maßnahmen in verschiedenen Kooperationsthemen interkommunal verständigt. Im Rahmen der „freiwilligen Verpflichtung“ zur Kooperation und Abstimmung kommt es bei den Akteuren und Akteurinnen zu einem wachsenden Bewusstsein für den Gesamttraum und neuen Strukturen der Zusammenarbeit für den regionalen Interessenausgleich.

## DER STADT-UMLAND-RAUM SCHWERIN IN DER REGION WESTMECKLENBURG

Die Region Westmecklenburg mit der Landeshauptstadt Schwerin und den beiden Landkreisen Nordwestmecklenburg und Ludwigslust-Parchim bildet eine von vier Planungsregionen im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern (M-V).



**Abbildung 1:** Die Abbildung zeigt einen Kartenausschnitt der Planungsregion Westmecklenburg in Mecklenburg-Vorpommern.

In Westmecklenburg gibt es aktuell nach den Kriterien des Landesraumentwicklungsprogramm M-V 2016 zwei Stadt-Umland-Räume (SUR): den SUR Schwerin und den SUR Wismar. Zum SUR Schwerin gehören das Oberzentrum Schwerin und 14 Umlandgemeinden (vgl. Titelbild).

Bis 1990 ist Schwerin stark gewachsen, danach erfolgte eine starke Abwanderung nach Westdeutschland und in das nähere Umland. Im Gegenzug wuchs die Einwohnerzahl in den Umlandgemeinden seit 1990 um ca. 20.000 an. Trotz dieses starken Wachstums gibt es auch sehr kleine Umlandgemeinden.

## KOOPERATIONS- UND ABSTIMMUNGSGEBOT IM STADT-UMLAND-RAUM SCHWERIN

Die Gemeinden, die Stadt-Umland-Räumen zugeordnet sind, unterliegen seit dem Jahr 2005 gemäß dem Landesraumentwicklungsprogramm M-V (LEP M-V) einem **besonderen Kooperations- und Abstimmungsgebot**. Dieses gilt insbesondere für die Handlungsfelder Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung, Infrastruktur- sowie Freiraumentwicklung. Voraussetzung für die Umsetzung des Kooperations- und Abstimmungsgebots ist im Rahmen einer Konzepterarbeitung die Analyse, Bewertung und Weiterentwicklung der o.g. Handlungsfelder (Ministerium für Energie 2016, S. 40).

Im Bereich der Siedlungsentwicklung bestehen darüber hinaus zwei weitere landesplanerische Vorgaben zur interkommunalen Kooperation: Nicht zentrale Orte dürfen strenggenommen nur Baugebiete für den Bedarf ihrer ortsansässigen Wohnbevölkerung ausweisen („Eigenbedarf“). Erst bei Vorliegen eines interkommunal abgestimmten Konzeptes für den SUR darf davon abgewichen werden. Analog sind in der Einzelhandelsentwicklung Großprojekte in den Umlandgemeinden möglich, sofern dies im Rahmen eines interkommunal abgestimmten Einzelhandelskonzeptes vereinbart wurde. (Ministerium für Energie 2016, S. 49, 53)

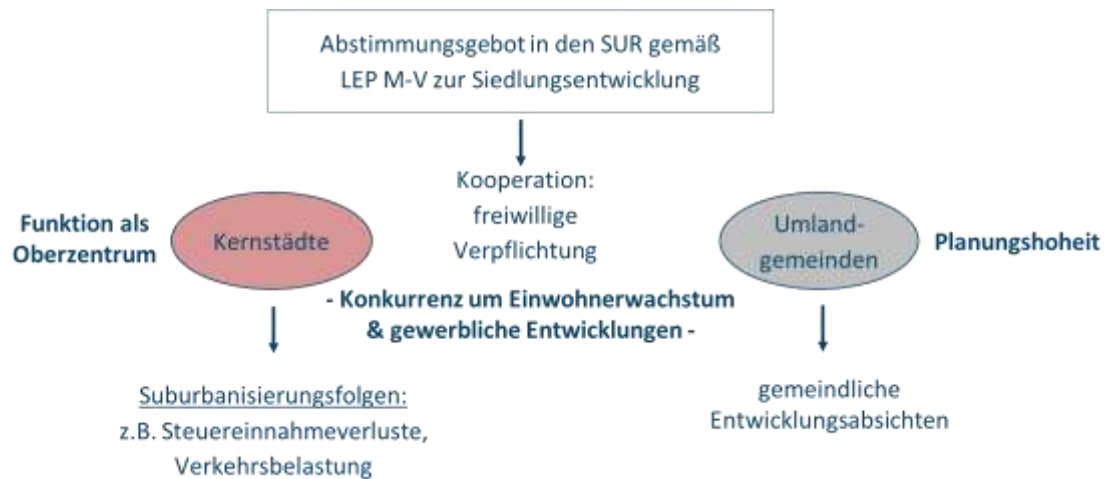
Das Amt für Raumordnung und Landesplanung Westmecklenburg (AfRL WM) hat als untere Landesplanungsbehörde die **Aufgabe der Organisation und Moderation** der Stadt-Umland-Abstimmungsprozesse und Erarbeitung der SUR-Konzepte, welche als Entscheidungsgrundlage für Planungen und Entwicklungsmaßnahmen dienen sollen.

## REGIONALE HERAUSFORDERUNGEN

Insbesondere bei den Abstimmungen zur Wohnbauentwicklung geht es um die Herbeiführung einer Konsenssituation zwischen den Eigeninteressen der Kernstadt Schwerin und den Umlandgemeinden, im Einklang mit den normativen Ansprüchen der Raumordnung und Landesplanung:

- + Begrenzung von negativen Suburbanisierungsfolgen und Nichtgefährdung und bzw. Stärkung des Oberzentrums Schwerin als zentraler Ort
- + Berücksichtigung der Entwicklungsvorstellungen der Gemeinden unter Einbeziehung demographischer und wirtschaftlicher Voraussetzungen
- + Stärkung des SUR als wirtschaftlichen Kernraum mit attraktiven Wohnangeboten und nachhaltiger Freiraumentwicklung aus einer Gesamtraumperspektive

Die **Ziel- und Interessenkonflikte** in den Abstimmungen zur Siedlungsentwicklung spiegeln die Konkurrenzsituation um Einwohner:innenwachstum und gewerbliche Entwicklung zwischen der Kernstadt und den Umlandgemeinden wider, so dass z.B. eine restriktiv gewollte Steuerung der Wohnbauentwicklung seitens der Kernstadt den gemeindlichen Entwicklungsabsichten der Umlandgemeinden gegenübersteht:



**Abbildung 2:** Die Abbildung ist eine Darstellung der Ziel- und Interessenkonflikte im SUR Schwerin und Wismar.

## DURCH KOOPERATION UND ABSTIMMUNG ZUM INTERESSENAUSGLEICH

### INTERKOMMUNALE VEREINBARUNGEN

Mehrstufige Abstimmungsverfahren im Format von SUR-Dialogen und Facharbeitsgruppen führten letztlich zu **interkommunalen Vereinbarungen** im SUR Schwerin auf Grundlage von SUR-Konzepten in den verschiedenen Handlungsfeldern:



**Abbildung 3:** Die Abbildung zeigt die interkommunalen Vereinbarungen im SUR Schwerin auf einem Zeitpfeil.

Da im SUR Schwerin die erste interkommunale Vereinbarung zur Wohnbau- und Einzelhandelsentwicklung im Jahr 2018 zustande kam, kann seit der Einführung des Kooperations- und Abstimmungsgebotes durch die Landesplanung im Jahr 2005 von einem langwierigeren Abstimmungsprozess gesprochen werden.

Im Ergebnis der Fortschreibung kam es in 2021 zur interkommunalen Vereinbarung des Teilkonzeptes Wohnbauentwicklung 2030 (AfRL WM 2021). Die Landeshauptstadt Schwerin und die Umlandgemeinden verständigten sich zu weiteren Kooperationsthemen, so dass in 2023 der „**Integrierte Rahmenplan 2030**“ (AfRL WM 2023) interkommunal vereinbart wurde. (Vgl. Online-Handbuch: [Strategische Bodenpolitik und regionale Transformation](#))

## BEITRÄGE ZUM INTERESSENAUSGLEICH

### ZUSAMMENFÜHRUNG VON TEILRÄUMLICHEN INTERESSEN

#### UNTERSCHIEDEN

Ein wichtiger Beitrag des AfRL WM in der Umsetzung des Kooperations- und Abstimmungsgebotes in den SUR ist die Organisation eines **stetigen Abstimmungsprozesses** bzw. die Steuerung einer dialogorientierten Arbeitsweise.

Bei der Wohnbauentwicklung sowie den damit in Zusammenhang stehenden Wanderungsbewegungen und Suburbanisierungsfolgen handelt es sich um ein besonders konflikträchtiges Thema vor dem Hintergrund der oben genannten Ziel- und Interessenkonflikte.

Die damit verbundene Aufgabe, diese Interessenunterschiede möglichst gerecht untereinander abzuwägen und im Ergebnis eine für alle Beteiligten zufriedenstellende Lösung zu finden, stellt eine **große Herausforderung** dar. Die angebotenen Gesprächsplattformen haben ein Grundverständnis für die gemeindlichen Probleme und Erwartungen entwickelt, so dass gemeinsame Kompromisslösungen erarbeitet werden konnten.



## THEMATISCHE ERWEITERUNG IN DER INTERKOMMUNALEN KOOPERATION

In Anbetracht des von Interessenkonflikten behafteten Abstimmungsthemas zur Wohnbauentwicklung kann durch eine thematische Erweiterung der Kooperation eine **Stärkung der Kooperationsbeziehungen** erreicht werden. Der interkommunal abgestimmte „Integrierte Rahmenplan 2030“ kann als wichtiger Meilenstein der regionalen Zusammenarbeit betrachtet werden. Mit ihm liegt ein **strategisches, informelles Planungsinstrument** für die nächsten 10 Jahre vor. Beispielhaft zeigt die folgende Abbildung auch die weiteren Kooperationsthemen im SUR Schwerin, die im Ergebnis der SUR-Dialoge 2021 - 2022 abgestimmt wurden:



**Abbildung 4:** Auf der Abbildung sind die Kooperationsthemen im SUR Schwerin 2030 zu sehen.

## ERARBEITUNG UND KOMMUNIKATION VON FACHLICHEN ENTSCHEIDUNGSGRUNDLAGEN

Objektive, fachlich fundierte Analysen tragen zur Versachlichung der Diskussionsinhalte bei: Eine qualitative und zielgruppenspezifische Steuerung im Wohnungsneubau, statt einer Konzentration auf den flächenintensiven Neubau von Einfamilienhäusern, gewinnt für eine flächensparende Siedlungsentwicklung zunehmend an Bedeutung. Im Ergebnis haben sich die SUR-Gemeinden auf **verschiedene Steuerungsinstrumente zur Schaffung von Wohnraum** entsprechend der demographisch bedingten Nachfrage, Beachtung des Zentrale-Orte-Prinzips / Begrenzung von Suburbanisierungsfolgen und nachhaltiger Umgang mit Flächen verständigt (vgl. AfRL WM 2021, S. 14-52).

Wichtige Diskussionsgrundlagen in den Abstimmungen zu den weiteren Kooperationsthemen im Rahmen der SUR-Dialoge bildeten die Analyseergebnisse der wissenschaftlichen Partner:innen des Projekts ReGerechts, wie:

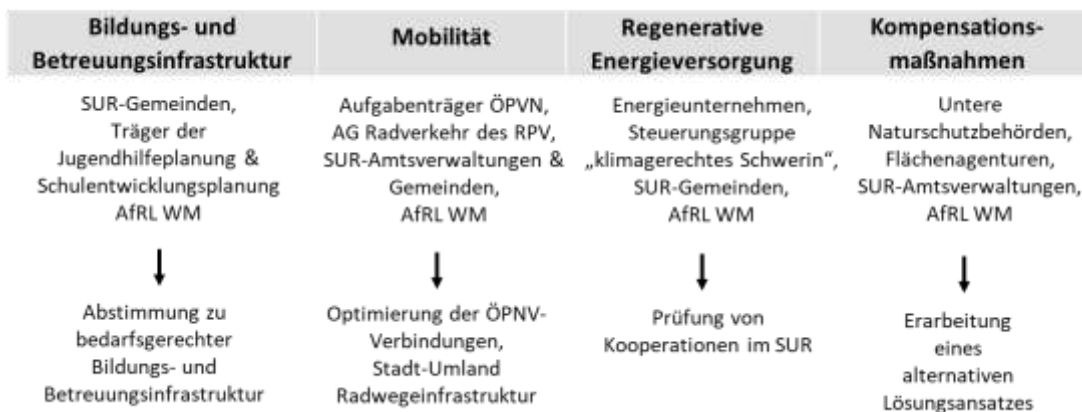
- + das Stadt-Land-Verflechtungsmodell in den Bereichen Mobilität, Bildung und Energieversorgung und

+ die Konfliktanalyse zu regionalen Konfliktthemen.

Durch das Verständnis über diese gesamtraumbezogenen Ergebnisse konnten wesentliche Handlungsziele für die Erarbeitung des „Integrierten Rahmenplans 2030“ abgeleitet werden. Die Kommunikation von Entscheidungsgrundlagen hat zudem zur Entwicklung des Problembewusstseins für den Gesamtraum bei den SUR-Akteuren und Akteurinnen beigetragen.

## NEUE GOVERNANCESTRUKTUREN IM RAHMEN DES UMSETZUNGSPROZESS INITIIEREN

Aufgrund des erforderlichen Fachwissens zur Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen je Kooperationsthema ist die Abstimmung zwischen verschiedenen Fach- und Sektorplanungen unabdingbar. Dahingehend organisiert und moderiert das AfRL WM themenbezogene Abstimmungen mit den zu beteiligenden fachlichen Akteuren und Akteurinnen:



**Abbildung 5:** Die Abbildung zeigt den erweiterten Kreis der fachlichen Akteure und Aktuerinnen je Kooperationsthema und Maßnahmen im Umsetzungsprozess.

Hierbei gilt es, die Fachverwaltungen der verschiedenen Gebietskörperschaften themenbezogen zusammenzuführen und neue Strukturen der Zusammenarbeit zu fördern, die sich ggf. verstetigen können.

Im Rahmen der neuen, z.T. temporär arbeitenden Governancestrukturen werden konkrete Lösungsansätze zur Umsetzung der in den SUR-Rahmenplänen vereinbarten Maßnahmen erarbeitet. Das AfRL WM trägt dahingehend inhaltlich-fachliche Diskussionsgrundlagen für die Erarbeitung von Lösungsstrategien bei und setzt erste Impulse zu deren **Umsetzung durch Dritte**.



## ERFOLGSFAKTOREN UND AUSBLICK

Vor dem Hintergrund intensiver Verflechtungsbeziehungen zwischen Stadt und Umland sowie der starken Konkurrenz um Flächennutzungen stellen interkommunale Abstimmungen und Kooperationen wichtige Steuerungsinstrumente für die **Förderung eines regionalen Interessenausgleichs** im SUR-Schwerin dar.

Die „freiwillige Verpflichtung“ zur Kooperation verspricht nicht nur einen großzügigeren Rahmen für die Entwicklung neuer Wohnbauflächen in den Umlandgemeinden, sondern bietet die Chance, das Eigenengagement der Akteure und Akteurinnen zu erhöhen und die **Zusammenarbeit von Stadt und Umland zu stärken und gerechter zu gestalten**. Für die SUR-Akteure und Akteurinnen ist das ein Lernprozess mit Blick auf die Gesamtraumentwicklung.

Dabei sind eine vertrauensbildende Zusammenarbeit „auf Augenhöhe“, der Wille zur **Konsensbildung und Kompromissbereitschaft** wichtige Voraussetzungen. Auf der Steuerungsebene benötigt es neutral wahrgenommene, personell gut ausgestattete Organisations- und Moderationsstrukturen sowie verbindliche und dokumentierte Ergebnisse.

## LITERATUR

AfRL WM (Amt für Raumordnung und Landesplanung Westmecklenburg) (2021): Fortschreibung des Rahmenplans für den Stadt-Umland-Raum Schwerin: Teilkonzept Wohnbauentwicklung Stadt-Umland-Raum Schwerin bis 2030. <https://www.region-westmecklenburg.de/loadDocument.phtml?ObjSvrID=3263&ObjID=1779&ObjLa=1&Ext=PDF> (zuletzt geprüft 10.01.2023).

AfRL WM (Amt für Raumordnung und Landesplanung Westmecklenburg) (2023): Integrierter Rahmenplan für den Stadt-Umland-Raum Schwerin 2030. <https://www.region-westmecklenburg.de/loadDocument.phtml?ObjSvrID=3263&ObjID=2421&ObjLa=1&Ext=PDF> (zuletzt geprüft 19.01.2023).

Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung (2016): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern. Online verfügbar unter: <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/wm/Raumordnung/Landesraumentwicklungsprogramm/aktuelles-Programm/> (zuletzt geprüft 10.01.2023).