

Anmerkungen zum Entwurf des Gebietsentwicklungsplans für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg 2023-2031 (**GEP**)

Die AG Mobilität des Klimaforums befasst sich schon seit Sommer des Jahres mit der Neufassung des Gebietsentwicklungsplans. Bereits aus den ersten Lesungen wurden die Widersprüche und negativen Auswirkungen, die dieses Papier für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg (**LWR**) und insbesondere auch für die Stadt Rendsburg erwarten lässt, erkannt. Aus der Gruppe heraus hat die Verfasserin den Auftrag erhalten, sich tiefer mit den Inhalten auseinanderzusetzen und legt hier nun dazu ihre Kritik vor.

Kern-Kritikpunkte (Begründungen siehe Anhang):

1. Der vorliegende GEP-Entwurf legt – anders als der Name es vermuten lässt – keinen abgestimmten Entwicklungsplan vor:
Eine räumlich differenzierte Darstellung einer möglichen wohnbaulichen Entwicklung für den LWR bis 2031 wird nicht erarbeitet. Statt dessen erfolgt nur eine Wiedergabe der unabgestimmten Wunschpläne der Einzelkommunen. Diese stehen in frappierendem Widerspruch zu den zuvor im GEP ausführlich postulierten Leitzielen und Bedarfsermittlungen. Dass diese Einzelpläne unreflektiert dargestellt werden, ohne dass ihnen ein ausgearbeitetes Konzept für den LWR als Ganzes gegenübergestellt wird, ist höchst problematisch. Es muss vermutet werden, dass die Kommunen diese im Weiteren als Referenz und Rechtfertigung für ihre Baugebietsentwicklung heranziehen werden und die im GEP aufgezeigten theoretischen Leitziele somit keinen weiteren Einfluss auf die Entwicklung im LWR entfalten können.
2. Die Festsetzungen/Empfehlungen des GEP berücksichtigen nicht die übergeordneten Vorgaben der Landesplanung, z.B. des zur Zeit in Aufstellung befindlichen Regionalplans.
3. Die im GEP aufgeführte Wohngebietsentwicklung der Kommunen ist nicht mit den Zielen des Klimaschutzes vereinbar und würde auch in puncto Verkehr und Mobilität die Bemühungen um eine Transformation zu einer klimaverträglicheren und sozial gerechteren Mobilität konterkarieren. Der GEP lässt unbeantwortet, wie dieser Entwicklung gegengesteuert werden kann.
4. Eine Umsetzung der im GEP dargestellten Bauentwicklung der Einzelkommunen würde sich für Rendsburg nachteilig auswirken. Hier seien die Aspekte Zusatzbelastung des innerstädtischen Verkehrs, starker Konkurrenz- und Preisdruck bei der Vermarktung eigener Baugebiete und Verstärkung des Trends zur Segregation, insbesondere des Abwanderns gut verdienender Haushalte in die Umlandkommunen genannt.

Aus diesem Grund sollte dem Entwurf des GEP in der vorliegenden Fassung nicht zugestimmt, sondern eine Überarbeitung bzw. Ergänzung eingefordert werden. Hierbei könnten Teile des Entwurfs durchaus weitere Verwendung finden. So erscheinen die Kapitel 1 – 4 sowie 7 im Großen und Ganzen gut ausgearbeitet.

Die Kapitel 5 und 6 dagegen, welche den Kern eines Entwicklungskonzeptes ausmachen sollten, erfüllen diesen Anspruch in keiner Weise: Weder findet sich hier eine belastbare Planungsgrundlage zum Bedarf (Kap. 5), noch ist eine konzeptionelle Ausarbeitung eines Gesamtplanes und Befassung mit den im Anhang dargestellten Einzelplänen der Kommunen erfolgt (Kap. 6). Eine schlichte Aneinanderreihung der von kommunalen Eigeninteressen geprägten Entwicklungswünsche der Einzelkommunen, die zudem in eklatantem Widerspruch zu den im GEP selbst ausgearbeiteten Leitlinien stehen, kann kaum als brauchbares Konzept für eine gedeihliche Entwicklung des Gesamtgebiets des LWR betrachtet werden.

Die eigentliche planerische Leistung, die von einem GEP zu erwarten wäre, fehlt und sollte somit eingefordert werden.

Anhang: Ergänzende Hinweise und Begründung zu den vorgenannten Punkten

Kritikpunkt 1 – fehlender Plan für das Gesamtgebiet des LWR:

Neben dem Fehlen eines für das Gesamtareal ausgearbeiteten Entwicklungsplans sei auch angemerkt, dass der GEP sich in keiner Weise mit den inhaltlichen Widersprüchen zwischen den selbst aufgestellten Ansprüchen und den Plänen der Einzelkommunen auseinandersetzt.

Beispiele:

Prognose/Leitziel im GEP	Festsetzung/Planung
„Grundsätzlich gilt, dass die wohnbauliche Innenentwicklung Priorität genießt“ (Kap. 1, S. 4)	Der weit überwiegende Teil der in den Plänen dargestellten Baugebietsabsichten sind auf Flächen außerhalb der bisherigen Siedlungsgrenze der Ortschaften geplant. Anmerkung: Innenentwicklung wird in den Karten nicht dargestellt. Da die dargestellten Baugebiete an den Ortsrändern aber schon weit mehr neue Wohneinheiten umfassen, als insgesamt nach der (schon hoch) angesetzten Bedarfsprognose des GEP benötigt werden, bleibt der Widerspruch zwischen Anspruch und realer Planung eklatant.
„Der Neubau von Einfamilienhäusern wird dem Bedarf nicht mehr gerecht. Gefordert ist ein breit aufgestelltes Angebot unterschiedlichster Wohnformen, auch und insbesondere für Haushalte mit geringerem Einkommen. “ (Kap. 7, S. 15)	Die Kommunen (Ausnahme: Schülldorf, Büdelsdorf) setzen bei ihrer Neubauplanung weiterhin auf vor allem auf Einfamilienhäuser (mindestens 1/3 der neuen Wohneinheiten). sowie auf Doppel- und Reihenhäuser, welche ebenfalls kaum den Bedürfnissen von Geringverdienern und kleinen Haushalten gerecht werden.
„Exkurs: Warum wir weniger Fläche verbrauchen sollten!“ (Kap. 4, S. 14)	Ein Blick in die Plandarstellung der Einzelkommunen in Anhang 4 zeigt, dass dieser Aufruf überhaupt keine Beachtung erfährt, sondern verschwenderisch mit aktuell noch unversiegelten Flächen geplant wird.

Der GEP stellt auf Seite 6 auch einen Trend zu zunehmenden „Ungleichheiten in der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung“ zwischen den beiden Städten und den Umlandkommunen fest (also die klassische „Speckgürtel“-Entwicklung). Ansätze, dieser auch finanziell ungesunden Entwicklung gegenzusteuern, finden sich im GEP aber nicht.

Kritikpunkt 2 – fehlende Berücksichtigung der Vorgaben vom Land:

- Mobilitätsreserve

Die im GEP für die Bedarfsermittlung zugrunde gelegte Mobilitätsreserve (Kap. 5.1) deckt sich nicht mit den Landesvorgaben. Vielmehr wird im GEP mit erheblich höheren Werten gerechnet, woraus sich dann auch höhere Zahlen für die Prognose zukünftiger Wohnungsbedarfe ergeben. Eine plausible Begründung, warum von den Landesvorgaben abgewichen wird, fehlt.

	Regionalplan SH	GEP
Mobilitätsreserve, bezogen auf den Gesamtbestand (s. Pkt. a unten)	2,5 %	4 %
Jährlicher Zubaubedarf zur Erreichung o.g. Mobilitätsreserve (s. Pkt. b unten) (betrachteter Zeitraum 2022 – 2031)	2022 - 2026: jährl. 0,2 % 2027 – 2031: jährl. 0,1 %	2022 – 2031: Jährl. 0,4 %

(Quelle Regionalplan [1], [2])

Erläuterung:

Als Mobilitätsreserve wird ein gewollter Anteil an Wohnungsleerstand bezeichnet, der benötigt wird, um einen funktionierenden Wohnungsmarkt zu ermöglichen, welcher Leerstand als Voraussetzung für Wohnungswechsel, Renovierungsphasen etc. benötigt.

Bei Angaben zur Mobilitätsreserve muss man zwei Zahlenangaben unterscheiden:

- a. einerseits die Angabe zur dauerhaften Mobilitätsreserve selbst (d.h. welchen Anteil am Gesamtbestand sollte der Leerstand, d.h. die Mobilitätsreserve dauerhaft haben).
Der noch in Aufstellung befindliche neue Regionalplan 2023 nennt hierzu keine konkrete Zahl. Gemäß dem aktuell noch gültigen Regionalplan von 2001 werden 2,5 % empfohlen [1].
- b. Andererseits die benötigte Zubaurate über einen konkreten Zeitraum, die benötigt wird, um von einer zu niedrigen Mobilitätsreserve zu der gewünschten permanenten Größenordnung zu kommen.
Im Entwurf des Regionalplans 2023 [2] sind für den Kreis Rendsburg-Eckernförde hierzu folgende Zahlen genannt: im Zeitraum 2022 – 2026 (5 Jahre) insg. 1 %, im Zeitraum 2027 – 2031 (5 Jahre) insg. 0,5 %. In Summe für den Zeitraum 2022 – 2031 (10 Jahre) somit 1,5 % oder anders ausgedrückt 0,15 % pro Jahr an erforderlichem Zubau (bezogen auf den Gesamtwohnungsbestand).

Der GEP setzt eine anzustrebende permanente Mobilitätsreserve von 4 % an, mit der Begründung, der höhere Wert sei erforderlich, da es seit geraumer Zeit „keinen Wohnungsleerstand“ gebe. Dies ist nicht nur eine unbelegte Behauptung, die nicht so recht zu der im Alltag wahrgenommenen Leerstandssituation passen will. Die Begründung ist auch logisch falsch: Eine aktuell zu niedrige Mobilitätsreserve (lt. GEP unterstellt 0 %) begründet kurzfristig höhere Zubauraten (s. Pkt. b. oben), um schnell die gewünschte Zielgröße für einen funktionierenden Markt zu erreichen, aber nicht eine dauerhaft erhöhte Mobilitätsreserve (gem. Pkt. a.).

- Differenzierte Betrachtung der einzelnen Kommunen innerhalb des LWR

Die im GEP dargestellten Einzelpläne der Umlandkommunen lassen keine Differenzierung hinsichtlich der Wachstumsvorstellung der einzelnen Kommunen erkennen. Laut Vorgaben des in Aufstellung befindlichen Regionalplans 2023 ist die Siedlungsentwicklung jedoch auch im LWR differenziert zu betrachten. So sind neben *Büdelsdorf* nur *Fockbeck*, *Oster- und Westerrönfeld*, *Schacht-Audorf* und *Schülldorf* Teil des "zusammenhängenden Siedlungsraums" mit *Rendsburg* als Mittelzentrum.

Die Kommunen *Alt Duvenstedt*, *Borgstedt*, *Jevenstedt*, *Nübbel*, *Rickert* und *Schülp* sind zwar Teil des LWR, gehören jedoch nicht zu vorgenanntem zusammenhängendem Siedlungsraum und nehmen somit nicht in gleichem Maße an der Siedlungsfunktion und -entwicklung des Mittelzentrums Rendsburg teil (s. Regionalplan 2023, Kap. 5.4).

Es wäre also zu unterstellen, dass landesplanerisch vom LWR erwartet wird, die Zuordnung des neu zu schaffenden Wohnraumbedarfs entsprechend dieser Differenzierung abzustimmen. Sprich: Schwerpunkt des Wohnungsneubaus sollten neben den beiden Städten die fünf Kommunen des „zusammenhängenden Siedlungsraums“ sein, während die sechs weiter in der Peripherie des LWR liegenden Gemeinden sich hier zurückhalten sollten. Dies erscheint sinnvoll, da so sichergestellt würde, dass die Zersiedelung in der Region nicht zu weit um sich greift. Denn ein

funktionierender, sich an den Bedürfnissen seiner Bewohner ausrichtender Lebens- und Wirtschaftsraum benötigt neben Wohnraumangeboten auch Grünflächen für die Naherholung sowie Flächen zur Sicherstellung der Funktionen des Naturhaushaltes (Kühlung, Luftreinigung, Wasserversickerung usw.).

- Minderung der Flächenversiegelung

Der Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein und der darauf aufbauende, in Aufstellung befindliche Regionalplan 2023 fordern eine deutliche Reduzierung des Flächenverbrauchs, Zitat Regionalplan, S. 20: „Schleswig-Holstein hat es sich allerdings zum Ziel gesetzt, die Flächenneuanspruchnahme im Land bis 2030 auf unter 1,3 Hektar pro Tag zu reduzieren. Die gesamte Siedlungsentwicklung im Planungsraum soll flächensparend erfolgen [...]“. Bislang liegt der Wert seit Jahrzehnten relativ konstant bei rund 3 ha pro Tag. Wenn das gesetzte Ziel erreicht werden soll, kann es auch in der Wohnraumentwicklung in Schleswig-Holstein kein „weiter so wie bisher“ geben und munter in die grüne Wiese gebaut werden. Der GEP erkennt diesen Punkt in der Theorie an und widmet dem Thema Flächenverbrauch einen eigenen Infokasten. Die konkret dargestellte Planung der Kommunen (Anhang 3, Tabelle 7) setzt dagegen zu rund 2/3 der Wohneinheiten auf Ein- und Zweifamilienhäuser, somit der Wohnform mit dem größten Flächenverbrauch. Dass die Planung der Kommunen damit die Vorgaben der Landesplanung ignoriert und untergräbt, findet keinerlei Erwähnung im GEP.

Kritikpunkt 3 – Klimaschutz und Mobilitätswende:

- Fehlende Aussagen zur Auswirkung der Planung auf den Klimaschutz:

Gemäß § 13 Klimaschutzgesetz (KSG) haben Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen den Zweck des Klimaschutzgesetzes, somit die nationalen und europäischen Klimaschutzziele zu berücksichtigen. Ein Konzept für Gebietsentwicklung im Hinblick auf Wohnen berührt den Klimaschutz und die im KSG genannten Klimaschutzziele insbesondere in folgender Hinsicht: Landnutzung und Landnutzungsänderung, Verkehr sowie Industrie (Bauwirtschaft). Eine Berücksichtigung der Klimaschutzziele setzt voraus, dass die Folgen der eigenen Planung im Hinblick auf Treibhausgasemissionen zumindest überschlägig ermittelt und dargestellt werden. Sinnvollerweise sollten auch mögliche Minderungspotenziale aufgezeigt werden, damit diese in die Planung einfließen können.

Der GEP äußert sich jedoch in keiner Weise zu den Auswirkungen der dargestellten Pläne auf die Klimaschutzziele. Es kann ggf. argumentiert werden, dass der GEP selber noch keine dem KSG-Grundsatz verbindlich unterliegende Planung darstellt, sondern nur eine konzeptionelle Vorstufe. Eine solche formal-juristische Betrachtung hilft aber im Kern nicht weiter. Denn bereits auf dieser Vorstufe werden raumordnerische Weichenstellungen mit Klimarelevanz vorweg genommen, die in den nachfolgenden Planungen nicht mehr nennenswert korrigiert oder kompensiert werden können. Den kommunalen Entscheidungsträgern muss damit bereits im GEP eine Grundlage für die Bewertung auch der Klimafolgen verschiedener Entwicklungsszenarien an die Hand gegeben werden.

- Unvereinbarkeit der Planung mit dem Klimaschutz und der Mobilitätswende:

Die im GEP kritiklos dargestellten Pläne der einzelnen Kommunen (s. Kap. 6 und Anhang 4), führen die klimaschädliche Baupolitik der letzten Jahrzehnte fort:

- Neue Baugebiete werden zu überwiegenderem Teil am Siedlungsrand oder gleich ganz auf die „grüne Wiese“ geplant (siehe z.B. Borgstedt)
- Bevorzugter Bautyp der Gemeindeplanungen bleiben Ein- und Zweifamilienhäuser. Mehrfamilienhäuser kommen – mit Ausnahme von Büdelsdorf und Schülldorf – nur auf maximal ein Drittel der angedachten neuen Wohneinheiten, teils noch weniger. Dies hat Auswirkungen auf den Flächenverbrauch pro Wohneinheit, ebenso wie auf den Ressourcenverbrauch sowohl für den Bau als auch für die spätere Wohnnutzung (Heizbedarf).

In Kombination führt dies zu mehr Flächen- und Ressourcenverbrauch, aber auch zu einer klimaschädlichen Verkehrsentwicklung, da diese Siedlungsausdehnung mit geringer Einwohnerdichte

pro Grundstück auch Konsequenzen für die Mobilität der späteren Bewohner hat: Wege im Ort werden länger, eine effiziente Erschließung durch den ÖPNV wird erschwert. Speckgürtelsiedlungen um den Ortskern herum führen auch dazu, dass die Erreichbarkeit der freien Landschaft zur Naherholung für die „Alteingesessenen“ aufwendiger wird und die „Neu-Hinzugezogenen“ weiter entfernt vom Ortskern mit seinen Angeboten wohnen. Die Folge wird eine Zunahme des Pkw-Verkehrs sein; die beklagte Abhängigkeit der Umlandbewohner vom eigenen Pkw wird so aktiv gefördert, anstatt es den Menschen zu erleichtern, umweltfreundlich ohne Pkw ihre Besorgungen zu erledigen.

Es ist für die heutige Gesellschaft schon eine schwer zu stemmende Herausforderung, die raumordnerischen Fehlentwicklungen im Bestand zu korrigieren. Um so wichtiger ist es, diese Entwicklung nicht weiter fortzuführen, sondern für neue Entwicklungspläne die Erkenntnisse zu einer klimaverträglichen (und gleichzeitig auch sozialeren) Bauentwicklung zugrunde zu legen.

Kritikpunkt 4 – für Rendsburg nachteilige Entwicklungstendenzen:

- Geplanter Zubau übersteigt den Bedarf

Die im GEP aufgezeigten Prognosen des Wohnraumbedarfs auf Kreisebene (welche laut GEP gut mit dem LWR korreliert) gehen von sinkendem Wohnraumbedarf aus. Hierbei ist die Zunahme bei den kleinen Haushaltsgrößen (1-2 Personen) bereits berücksichtigt. Der GEP weist darauf hin, dass diese Prognosen einen zusätzlichen Bedarf aufgrund des Flüchtlingszuzuges noch nicht beinhalten. Allerdings liefert der GEP auch keine quantitative Abschätzung, in welchem Umfang hieraus ein Mehrbedarf resultieren könnte.

Die Wohnungsbedarfsrechnung des GEP (Tabelle 6) enthält überhöhte Annahmen für den Erhalt des Bestands (überhöhte Mobilitätsreserve, Summierung des Ersatzbedarf ohne Abzug angekommener Abgänge). Das heißt, ein jährlicher Neubau von 230 Wohneinheiten würde schon zu einer realen Zunahme des Wohnungsbestandes (auch über die vom Land als sinnvoll erachtete Mobilitätsreserve hinaus) führen.

Die vom GEP in Kapitel 6 lapidar gebilligten Neubaupläne der Einzelkommunen schlagen hierauf dann nochmal willkürlich **24 %** an zusätzlichem Neubau drauf (s. Tabelle 7, im Zeitraum 2023 – 2031 insgesamt 2.567 geplante neue Wohneinheiten, d.h. 285 Wohneinheiten pro Jahr).

Es droht somit ein Überangebot neuer Baugebiete im LWR, die sich gegenseitig Konkurrenz machen. Jede Erschließung eines Baugebiets ist mit erheblichem finanziellen Aufwand für die Kommune bzw. Stadt verbunden (Planungskosten, Arbeitsressourcen in der Verwaltung sowie später dann Baukosten für die Vorbereitung der Ver- und Entsorgung sowie Straßenanbindung der Baugebiete). Finanziell tragbar und verantwortbar ist dies nur, wenn eine zügige Vermarktung und somit Refinanzierung sichergestellt ist.

Hierzu ein Zitat aus einem Leitfaden des Innenministeriums für Kommunen ^[3]:

„In Folge der demografischen Entwicklung schrumpft die Hauptzielgruppe für Neubaugebiete „junge Familie mit Kind“ drastisch. Zugleich kommen immer mehr Häuser älterer Menschen (sog. „goldene Hochzeitsgebiete“) an den Markt, so dass vielerorts ein Überangebot an Einfamilienhäusern absehbar ist. In dieser Situation kann die Neuausweisung von Einfamilienhausgebieten für die Kommunen zu einem riskanten Abenteuer werden. Und für die Eigentümer von Bestandsimmobilien kann dieses Überangebot dazu führen, dass das eigene Haus erheblich an Wert verliert.“

- Der geplante Neubau deckt sich qualitativ nicht mit dem Bedarf

Die Umlandkommunen planen nicht nur zu viele Wohneinheiten, sondern auch weiter schwerpunktmäßig im Segment Ein- und Zweifamilienhäuser bzw. Reihenhäuser. Ein verstärktes Wachstum wird jedoch vor allem bei Wohnungen für kleine Haushalte (1-2 Personen), z.B. junge Leute und Senioren, sowie bezahlbarem Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen erwartet; also bei Wohneinheiten in Mehrfamilienhäusern. Gerade in den Umlandkommunen könn-

te diese Wohnform auch den Bedürfnissen alleinstehender älterer Menschen entgegenkommen, die so ihr Haus gegen eine kleine, seniorengerechte Wohnung eintauschen könnten, ohne ihr soziales Umfeld aufgeben zu müssen. Diesem Bedarf tragen jedoch nur Schülldorf und Büdelsdorf mit 50 % oder mehr Anteil im Mehrfamilienhaussegment Rechnung. Alle übrigen Kommunen planen max. 1/3 der neuen Wohneinheiten in Mehrfamilienhäusern (mit Fockbeck als Schlusslicht mit 0 % für diese Wohnform).

Die ohnehin schon festzustellende Segregation mit Wegzug einkommensstarker Haushalte in die Umlandgemeinden (s. GEP S. 6) und entsprechend abnehmender Finanzkraft in den beiden zentralen Städten Rendsburg und Büdelsdorf wird hierdurch weiter gefördert. Dieser Trend stellt eine Belastung für Rendsburg dar, da die Stadt gleichzeitig einen Großteil der zentralen Infrastruktur und Daseinsfürsorge für die Bevölkerung des Gesamttraums des LWR vorhalten muss.

Weitere Kritik am GEP

Nebenbei bemerkt enthält der Bericht auch einige Rechenfehler, die zu Fehlinterpretationen bei der Nutzung der Daten führen können. Beispiele:

- S. 13, Analyse zu fertiggestellten Wohneinheiten im Zeitraum 2000 – 2021: „[...] wurden zwischen 2000 und 2021 insgesamt 4.501 Wohnungen fertiggestellt (s. Anhang, Tab. 5). Davon entfielen **43%** auf die Stadt Rendsburg“. Schaut man in Tabelle 5 zeigt sich, dass auf Rendsburg nur 913 von insgesamt 4.511 Wohneinheiten entfielen, somit rund **20 %**.
- S. 15, gemäß Tabelle 6 solle sich im Zeitraum 2023 – 2031 ein „*jährlicher Wohnungsneubaubedarf von durchschnittlich **205** Wohneinheiten*“ ergeben. Schaut man in Tabelle 6, so liegen die angegebenen Werte jedoch im genannten Zeitraum durchgehend zwischen 225 und 236 Wohneinheiten, im Schnitt also bei **230** Wohneinheiten pro Jahr.

Quellenangaben:

- [1] Regionalplan für den Planungsraum III – Technologieregion K.E.R.N, Feb. 2001, S. 10:
https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/L/landesplanung/Downloads/regionalplaene/planungsraum3/regionalplan_planungsraum3.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- [2] Regionalplan für den Planungsraum II, Neuaufstellung Entwurf 2023, Tabelle 13:
<https://bolapla-sh.de/file/e8fb2b83-0aa4-4163-a4d9-f8e233e8fc55/b05a7917-59d3-463c-94cc-a44d0987fd3f>
- [3] „Qualitätvolle Innenentwicklung – Eine Arbeitshilfe für Kommunen“, Innenministerium S-H, 2010
https://www.raum-energie.de/fileadmin/Downloads/Veroeffentlichungen/Arbeitshilfe_Innenentwicklung.pdf